

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Centro Regional para América Latina y el Caribe**



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Hacia la seguridad alimentaria desde el desarrollo humano local

La experiencia del Programa de Apoyo Local a la
Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA)
2009-2012

Serie Compartir Conocimiento



Hacia la seguridad alimentaria desde el desarrollo humano local

**La experiencia del Programa de Apoyo Local a la
Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA)
2009-2012**



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto entre la Unidad de Gestión de Conocimiento del Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe, la Oficina de PNUD Cuba y el Ministerio de la Agricultura de Cuba y ha sido impulsada en el marco del Proyecto “Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA)”, financiado por la Unión Europea.

Agradecimientos a todos los cubanos y cubanas que aportaron su entusiasmo, compromiso e inteligencia para el logro de este resultado.

Compartir Conocimiento para el Desarrollo

Hacia la seguridad alimentaria desde el desarrollo humano local

La experiencia del Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA)

2009-2012

Vol. XIV

ISBN 978-9962-663-05-8

Autores: Lic. Carlos Manuel Arteaga Hernández, Lic. Mariela Mon García, Dra. Marta Rosa Muñoz Campos, y Msc. María Isabel Romero Sarduy, Dra. Aymara Hernández Morales y Msc. Martino Vinci.

Revisores: Ricardo Nuñez del PNUD Cuba, Maruchi Alonso Esquivel del Ministerio de la Agricultura, Tammy Singer y Guillermina Martín del Centro Regional de Servicios del PNUD.

Diseño Gráfico: Miguel Nova

Octubre 2012

Nota: Esta publicación ha sido financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Consejo de Administración o de los Estados miembros ni el de la Unión Europea.

Equipo de Sistematización

Lic. Carlos Manuel Arteaga Hernández

Equipo Técnico Asesor del Programa de Gestión Integral Cooperativa.
Proyecto PALMA.

Lic. Mariela Mon García

Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC)

Dra. Marta Rosa Muñoz Campos

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa-Cuba

Msc. María Isabel Romero Sarduy

Centro Memorial Dr. Martin Luther King Jr (CMMLK)

Dra. Aymara Hernández Morales

Oficial Nacional Proyecto PALMA. Programa de Naciones Unidas para el
Desarrollo.

Msc. Martino Vinci

Gerente Internacional Proyecto PALMA. Programa de Naciones Unidas para
el Desarrollo.

Relación de Acrónimos utilizados en el documento

ACTAF	Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales
ACPA	Asociación Cubana de Producción Animal
ANEC	Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba
ANAP	Asociación Nacional de Agricultores Pequeños
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
CCS	Cooperativa de Crédito y Servicios
CPA	Cooperativa de Producción Agropecuaria
CESCE	Centro de Superación Capacitación y Extensión del Ministerio de la Agricultura
CUM	Centro Universitario Municipal
CENSA	Centro Nacional de Sanidad Agropecuaria
CPD	Documento de Programa de País
CIMA-GT	Instituto de Ganadería Tropical
DAFO	Referido a la matriz que identifica Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Pesquisas Agropecuarias
FMC	Federación de Mujeres Cubanas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
HEGOA	Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.
IMDL	Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local.
IPA	Instituto Politécnico Agropecuario
IIPF	Instituto de Investigaciones en Pastos y Forrajes
IIP	Instituto de Investigaciones Porcinas
ICA	Instituto de Ciencia Animal
INCA	Instituto Nacional de Ciencias Agropecuarias
INIE	Instituto Nacional de Investigaciones Económicas
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINAG	Ministerio de la Agricultura
MINCEX	Ministerio de Comercio Exterior
MINED	Ministerio de Educación
MES	Ministerio de Educación Superior
MINAL	Ministerio de la Industria Alimenticia
MINAZ	Ministerio del Azúcar
MUNDUKIDE	ONG Vasca para Iniciativas de Desarrollo Local
ONP	Oficina Nacional del Proyecto
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
PALMA	Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba
PDHL	Programa de Desarrollo Humano Local
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SBN	Social Business Network (ONG británica)
SGEG	Sistema de Gestión con Equidad de Género
UE	Unión Europea
UBPC	Unidad Básica de Producción Cooperativa
UEB	Unidad Empresarial de Base

Índice

Prólogo	7
Introducción	9
1. ¿Por qué se implementó PALMA?	
La vulnerabilidad de la seguridad alimentaria en Cuba.	11
2. ¿Qué se propuso PALMA?	
Objetivos, resultados, beneficiarios y participantes.	13
2.1 Principales resultados esperados	13
2.2. Territorios beneficiados.	14
2.3. Principales beneficiarios	15
2.4 Principales instituciones participantes	16
3. ¿Qué enfoques sustentaron PALMA?	
Referentes teóricos-metodológicos del Programa	17
3.1. Referente general del Programa	17
3.2. Otros referentes asumidos en los sub-programas que conforman PALMA	19
3.3. Metodología del Programa	20
4. ¿Cómo se implementó PALMA?	
Componentes y organización del Programa	23
4.1 Líneas de acción y sub-programas	23
4.1.1 Línea de acción “Capitalización y tecnología”	24
4.1.2 Línea de acción “Formación de capacidades técnicas y gerenciales a nivel local”	25
4.1.3. Línea de acción “Formación y asesoría metodológica para fortalecer las capacidades de gestión del Ministerio de la Agricultura a nivel local y nacional”	26
4.1.4 Elementos distintivos de los sub-programas de formación	27
4.2. Estructura conformada para la implementación del Programa	28
4.2.1 Estructura de gestión	28
4.2.2 Estructura organizativa de los subprogramas	29
4.2.3. Aspectos relevantes facilitados por la estructura del programa	30
5. Etapas de la implementación del PALMA	31
5.1. Etapa 1. Programación local participativa y apropiación	32
5.2. Etapa 2. Organización y construcción de capacidades básicas	32
5.3. Etapa 3. Implementación y consolidación	34
5.4. Etapa 4. Institucionalización	36
6. ¿Valió la pena implementar el Programa?	
Análisis de los principales resultados alcanzados	37
6.1. Logro de los impactos previstos	37
6.2 Principales Resultados.	38
7. ¿Por qué se convirtió en un programa exitoso?	41
8. ¿Qué aprendimos del PALMA?	43
8.1. Sobre la gestión del Programa	43
8.2. Sobre la formación de capacidades técnicas, gerenciales e institucionales.	43
8.3. Sobre la implementación del Programa	44
8.4. Sobre la participación de los actores	45
9. Recomendaciones	47
Bibliografía	49
Anexos	51



Prólogo

Hacia la seguridad alimentaria desde el desarrollo humano local

En los últimos años, el entorno internacional se ha caracterizado por la existencia de una crisis estructural sistémica, de carácter económico, financiero, energético, alimentario y ambiental, con mayor impacto en los países en desarrollo. Cuba, con una economía dependiente de sus relaciones económicas externas, no ha estado exenta de los impactos de dicha crisis, que se han manifestado en la inestabilidad de los precios de los productos que intercambia, en la reducción de las demandas para sus mercancías y servicios de exportación, así como en mayores restricciones en las posibilidades de obtención de financiamiento externo.

La actual crisis alimentaria mundial, derivada del incremento sin precedentes del precio de los alimentos y de una reducción de su disponibilidad en el mercado mundial, redujo el acceso de muchas personas (especialmente los pobres) a éstos en muchos países en desarrollo. También ha aumentado sustancialmente la factura que estos países pagan por importar alimentos, lo que ha generado múltiples problemas económicos, humanitarios, sociales, políticos y de seguridad. Pero, aparte de los aspectos humanitarios inmediatos, también es una crisis del modelo actual de desarrollo. Los alimentos se convirtieron en mercancías para la especulación y los negocios.

La FAO ha señalado que la principal causa del hambre es la pobreza y que sin agricultura familiar no se logrará la seguridad alimentaria. La promoción de acceso a los conocimientos, la innovación y la transferencia de tecnologías, el rescate de conocimientos ancestrales y la asociatividad son factores para incrementar producciones y productividad y reducir los precios de los alimentos.

El sector agrario cubano, con la participación de diferentes Ministerios y entidades enfrenta el reto de incrementar aceleradamente la producción de alimentos para lograr la seguridad y soberanía alimentaria en forma sostenible, lo que incluye un esfuerzo encaminado a perfeccionar y actualizar las políticas y la institucionalidad vinculada con este objetivo.

Para secundar este esfuerzo, desde el año 2009, se recibió el apoyo de la Unión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dentro del marco del Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria (PALMA), interviniendo en 3 líneas fundamentales de acción: i) entrega de equipamiento e insumos; ii) formación de capacidades técnicas y gerenciales y iii) fortalecimiento de las capacidades de gestión en los ámbitos locales y de dirección a diferentes niveles.

Como iniciativa de cooperación internacional, PALMA privilegió los intereses de la parte cubana, productores no estatales y entidades estatales y respetó sus demandas, generando un espacio de diálogo y participación en el que no se impusieron conocimientos, criterios ni métodos de las diversas instituciones internacionales que han participado en el trabajo.

Este documento recoge los logros y lecciones aprendidas en estos años, pero sin lugar a dudas, lo que hará perdurar la huella de PALMA en el tiempo ha sido la creación de capacidades locales que permitirán el análisis permanente de los cambios en el contexto y la reformulación de estrategias locales que apunten al desarrollo del proyecto socialista de nación que Cuba se ha trazado.

María Antonia Fernández Martínez,
Directora de Relaciones Internacionales
del Ministerio de la Agricultura de Cuba

Maruchi Alonso Esquivel
Directora de la Oficina Nacional
del Proyecto PALMA

Introducción

El documento que se presenta a continuación comparte la experiencia vivida por el “Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria” en Cuba (PALMA) durante el periodo 2009 al 2012.

PALMA es un proyecto de cooperación internacional concebido conjuntamente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de la Agricultura (MINAG) y la Unión Europea (UE) para contribuir a la reducción de la dependencia del país sobre los alimentos importados y a la seguridad alimentaria de la población, apoyó la descentralización de la actividad de producción agropecuaria hacia las cooperativas y la municipalización de la gestión del sector agropecuario en 37 municipios de país. El proyecto se implementó conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y el (Ministerio de la Agricultura) MINAG y ha sido financiado integralmente por la Unión Europea, a través de las contribuciones complementarias de la Facilidad Alimentaria¹ y del Programa Temático de Seguridad Alimentaria. Para recopilar la información que se presenta, se realizó un proceso participativo de sistematización que contó con el apoyo del Centro Regional del PNUD, al haber sido seleccionado PALMA entre las experiencias ganadoras de la convocatoria 2011 del Proyecto Regional “Compartir Conocimiento para el Desarrollo” (categoría país). Reconocimiento que muestra el interés del PNUD en América Latina y el Caribe en la difusión y transferencia de una experiencia que muestra aspectos innovadores para atender a la seguridad alimentaria a nivel local desde una perspectiva de desarrollo.

El documento, con el propósito fundamental de compartir esta experiencia, reconstruida e interpretada por sus protagonistas, presenta el contexto que le dio origen; fundamenta la propuesta de desarrollo planteada; y explica la lógica de actuación que se propuso, la concepción teórica y metodológica que se toma como referencia y la estrategia de implementación que se sigue. Describe, además, la estructura organizativa conformada para la gestión, el rol y las funciones de sus principales actores, la trayectoria seguida en su ejecución, sus resultados más significativos, y los impactos alcanzados en el contexto local. Por último, se exponen las lecciones aprendidas, los factores de éxito y las recomendaciones derivadas de este singular Programa; caracterizado por un fuerte componente participativo e inclusivo.

1. Instrumento financiero aprobado por la Unión Europea en el 2008 para apoyar los países afectados por el impacto del aumento de precios de los alimentos a nivel global. 11.7 millones de euro (de un total de mil) se destinaron a Cuba y se canalizaron a través del PNUD con el Proyecto PALMA.

2. Programa de ayuda de la Unión Europea para financiar proyectos en países en desarrollo que apunten a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.



1

¿Por qué se implementó PALMA?

La vulnerabilidad de la seguridad alimentaria en Cuba

Los efectos del cambio climático, el aumento de la demanda mundial de alimentos, el vínculo entre los mercados energéticos (biocombustibles) y agrícolas; así un sistema internacional de producción agrícola basado en la acumulación de capital más que en cubrir necesidades humanas, fueron las causas principales que desencadenaron la crisis alimentaria mundial entre 2006 y 2008.

El consecuente aumento y volatilidad del precio de los alimentos y de algunos insumos claves para su producción, determinaron efectos devastadores en la balanza de pago de países importadores netos de alimentos y en muchos casos la escasez de productos básicos para la alimentación de la población.

En el caso de Cuba la disponibilidad de alimentos evidencia una alta dependencia de la importación, lo que vuelve el país extremadamente vulnerable frente a crisis que limitan su crecimiento y por ende su capacidad financiera para la importación. Esta vulnerabilidad se ha incrementado por la progresiva descapitalización que el campo cubano ha venido experimentando como resultado de diferentes causas; entre ellas, la contracción que desde finales de los años 80 comenzó a experimentarse de los insumos agrícolas provenientes de los antiguos países de Europa del Este, la insuficiente disponibilidad financiera del país para insertarse en otros mercados proveedores de tecnología e insumos agrarios y el mantenido bloqueo de Estados Unidos.

A la reducción de la capacidad productiva se han sumado los serios daños provocados por los huracanes Gustav e Ike en el 2008 que arrojaron pérdidas que sobrepasaron los 10.000 millones de dólares y las 700.000 toneladas de alimentos, obligando el país a recurrir a la liberación de parte de su reserva estratégica para la alimentación de la población y a importar en los últimos años hasta el 80% de los alimentos que componen su canasta básica.

La no sostenibilidad de esta situación obligó al gobierno cubano a considerar la producción de alimentos y la autosuficiencia alimentaria como un asunto de seguridad nacional, llevándolo a desarrollar una estrategia orientada a un gradual y progresivo proceso de reordenamiento y transformación en el funcionamiento del sector, inspirado en tres principios básicos:

- la transferencia al sector cooperativo del papel protagónico en la producción de alimentos, acompañando una tendencia que ha llevado a las más de 5.500 cooperativas agrícolas existentes a concentrar cerca del 70% de las tierras cultivadas y hasta el 80% de la producción de los alimentos más importantes (frijol, maíz, arroz, leche, frutas);
- el progreso hacia una mayor descentralización de la gestión estatal, otorgando mayores responsabilidades a los gobiernos locales;
- la racionalización de la organización del estado a través de la separación entre las funciones estatales y empresariales, con el objetivo de lograr mayor eficiencia y mejores servicios al sector productivo.

Esta estrategia se fue traduciendo en un conjunto de medidas, dirigidas a estimular la producción del sector agrario en el país, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Entrega en usufructo gratuito de tierras ociosas a personas naturales y jurídicas para la producción agropecuaria. A través del Decreto Ley 259 en el 2008, más de 1,5 millones de hectáreas han sido entregadas a casi 190 mil personas.
- Potenciación de la agricultura urbana y sub-urbana, con el objetivo de priorizar el autoabastecimiento local a través del incremento de la producción agrícola obtenida en las áreas cercanas a los centros poblacionales.
- Creación de delegaciones municipales de la agricultura, para un total de 168 en el país, para garantizar una mejor explotación de las tierras y más eficientes mecanismo de comercialización.
- Políticas de precio dirigidas a estimular la producción de alimentos priorizados como leche, carne, etc.
- Flexibilización de los precios y los mecanismos de contratación y venta de la mayor parte de los productos agroalimentarios a nivel local.
- Creación de tiendas locales e incentivos para el acceso a los insumos agrícolas por parte de las cooperativas.

En respuesta a este contexto nacional, el tema de la Seguridad Alimentaria también fue adquiriendo un importante nivel de prioridad en la agenda de la cooperación internacional en el país, por el valor que este sector representa para la satisfacción de una necesidad y derecho básico de la población y, a la vez, como condicionante para impulsar el desarrollo socio-económico. En tal sentido, la importancia asignada a este sector por el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y en el Documento Programa de País del PNUD para el periodo 2008 a 2012, así como por la Estrategia de Cooperación de la Unión Europea con Cuba, creó las condiciones propicias para la construcción y desarrollo de iniciativas conjuntas de cooperación que acompañaran los esfuerzos del gobierno y de la sociedad cubana para alcanzar niveles sostenibles de seguridad y soberanía alimentaria.

2

¿Qué se propuso PALMA?

Objetivos, resultados, beneficiarios y participantes PALMA

PALMA nace con el objetivo de apoyar al gobierno cubano en la implementación de las medidas propuestas para disminuir la alta dependencia de alimentos importados.

Su diseño combinó un enfoque orientado al aumento de la producción con otra perspectiva de actuación más estratégica: acompañar al proceso de reorganización del sistema de producción de alimentos emprendido por el gobierno cubano, desde un enfoque que hace énfasis en el fortalecimiento de la pequeña producción cooperativa y la descentralización hacia el espacio local.

2.1 Principales resultados esperados.

PALMA dirige sus acciones a estimular la producción nacional de alimentos, en especial en rubros que sustituyen importaciones, enfatizando en tres resultados: más disponibilidad, mejor gestión y mayor vocación agropecuaria.



Tabla1: Resultados que se propone PALMA

¿Qué quiere lograrse?	Meta propuesta	¿Cómo?
Incrementada la disponibilidad de alimentos a nivel local	Incrementada en un 30% las principales producciones de más de 300 cooperativas agropecuarias, con especial énfasis en productos que reducen importaciones (leche, granos y carne)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleciendo la capacidad productiva del sector cooperativo y de los nuevos tenentes de tierra. • Incrementando las capacidades gerenciales de las cooperativas. • Potenciando los servicios locales de apoyo al sector productivo: semillas, sanidad vegetal, veterinaria y suelos • Fortaleciendo la actividad de comercialización a nivel local
Fortalecidas las capacidades locales para la gestión de la seguridad alimentaria	Incorporadas en 37 municipios del país herramientas y prácticas de gestión (diagnósticos, planes, estrategias, grupos de trabajo, etc.) que conciben la seguridad alimentaria desde una perspectiva intersectorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleciendo la estructura local descentralizada del MINAG (delegaciones de la agricultura) • Capacitando los recursos humanos del sector a nivel local, teniendo en cuenta la demanda • Potenciando la articulación intersectorial e inter-institucional de los actores relevantes para la seguridad alimentaria • Desarrollando capacidades de gestión en las entidades locales encargadas del desarrollo del sector agropecuario
Potenciada a nivel local la formación técnica y vocacional agropecuaria	5000 jóvenes y niños (as) se benefician de una mejor formación agropecuaria técnica y vocacional a nivel local.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleciendo los Institutos Politécnicos Agropecuarios (IPA) • Apoyando la formación vocacional agropecuaria, con especial énfasis en el rol de las cooperativas)

2.2. Territorios beneficiados.

Con el objetivo de abarcar la diversidad física, ambiental, geo-climática, productiva y socio-económica del país y poder alcanzar resultados de validez para todo el contexto nacional, el Programa actúa en 37 municipios (22% del total de los 169 existentes en el país), ubicados en 5 provincias (33% de las 15 que tiene el territorio nacional), representando las tres zonas geográficas de la isla (occidente, centro y oriente).

La selección de estos municipios respondió a las estrategias de desarrollo provinciales y municipales; a las directrices de los programas integrales del Ministerio de la Agricultura (MINAG); a las prioridades nacionales para la cooperación internacional, a la vocación y potencialidad productiva respecto a determinadas producciones priorizadas para el país; así como a la existencia de mínimas capacidades de gestión en las instituciones locales que se encargarían de la implementación.

Gráfico 1: Mapa con territorios beneficiados por PALMA



2.3 Principales beneficiarios.

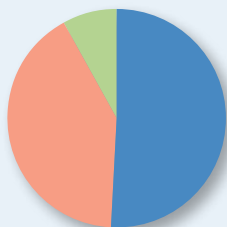
En correspondencia con los objetivos trazados, el Proyecto dirigió su acción y apoyo para beneficiar a tres grupos metas fundamentales: el sector productivo, el sector de la gestión pública y los servicios, y el sector educativo técnico-profesional.

Gráfico 2: Tipos de cooperativas beneficiadas

CPA 8%

UBPC 41%

CCS 51%



a) Del sector productivo:

- 366 cooperativas agropecuarias (6% de las existentes en el país)
- Más de 30,000 productores de esas cooperativas (6 % mujeres). De ellos, 13,200 (14% mujeres) han recibido tierras con el Decreto Ley 259.
- 15 pequeñas entidades productivas estatales, conocidas como Unidades Empresariales de Base (UEB)

b) Del sector de la gestión pública y de los servicios:

- 37 Delegaciones municipales del MINAG, 5 provinciales y 252 especialistas y funcionarios de las mismas (43% mujeres)
- Más de 150 entidades de servicios de apoyo a la producción (suelos, veterinaria, sanidad vegetal, etc.) y unos 700 técnicos de las mismas (25% mujeres)
- 37 establecimientos locales encargados del almacenaje, distribución y venta de las producciones.

c) Del sector educativo técnico-profesional

- 5 escuelas provinciales de Capacitación del MINAG y 70 profesores de las mismas.
- 22 institutos Politécnicos Agropecuarios (IPA), 111 profesores y 2,593 estudiantes de los mismos.
- 3000 niños y niñas asociados a círculos de interés para la formación vocacional agropecuaria.

Los beneficiarios indirectos son casi 3 millones de habitantes (50% mujeres) de los 37 municipios beneficiados, quienes mejoran su seguridad alimentaria a partir de la disponibilidad de los alimentos que resulta de los incrementos alcanzados en las producciones de las cooperativas.

2.4 Principales instituciones participantes.

El proyecto pudo movilizar e integrar en sus actividades un conjunto importante de instituciones, organizaciones y actores locales, nacionales e internacionales; cuyas competencias, estructuras, redes y capacidad de incidencia y decisión resultaron claves para el desarrollo de PALMA. Entre ellas se destacan:

Direcciones Nacionales del MINAG y Centros relacionados: Centro de Superación, Capacitación y Extensión (CESCE) y su red de escuelas provinciales, Vice ministerio de Cultivos Varios, Institutos de Investigación Agropecuaria, Direcciones de Atención a las Unidades Productoras, de Ciencia y Técnica, Capital Humano, Relaciones Internacionales y las empresas de Suministros Agropecuarios y Cítricos Caribe. Garantizan, de conjunto, con las Delegaciones Municipales de la Agricultura, una adecuada ejecución del Programa y la integración de sus alcances en las estrategias y políticas nacionales.

Los gobiernos locales: Desde su rol de líderes del desarrollo del territorio y rectores de la integración de todas las instituciones y actores, son responsables de las decisiones y proyecciones estratégicas, así como de su implementación.

Organizaciones de la sociedad civil cubana: ACPA, ANAP, ACTAF, ANEC y la FMC. Han intervenido básicamente en las acciones de asesoría, capacitación y formación de capacidades técnicas y de gestión.

Organizaciones internacionales: la ONG Británica SBN, HEGOA y la Fundación Mundukide del País Vasco; Infocoop de Nicaragua; EMBRAPA de Brasil. El Centro Regional del PNUD; la Comunidad de Práctica del Sello de Igualdad de Género de Uruguay. Han brindado asesoría técnico-metodológica y acompañado iniciativas de intercambios en el marco de cada uno de los subprogramas.

Centros de Investigación y estudios del MINAG y otros ministerios u organizaciones: la Red de Institutos de Investigación adscritas al MINAG, MINAL, MES, MEP, FMC, CITMA, Universidades, etc. Participaron en las acciones de formación, capacitación y el acompañamiento en los diferentes subprogramas, integrándose en muchos de los equipos gestores locales.



¿Qué enfoques sustentaron PALMA?

Referentes teórico-metodológicos del Programa

3.1. Referente general del Programa.

La seguridad alimentaria desde una perspectiva de desarrollo, humano y local

La seguridad alimentaria es un concepto dinámico que ha motivado importantes debates desde su formulación en la década de los 90 del siglo XX, llevándolo a la incorporación progresiva de dimensiones más complejas que trascienden la simple disponibilidad de alimentos.

Se considera que *“existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar a cabo una vida sana y activa”*.³

Aunque esta definición incluye el tema de acceso para todos y refleja los aspectos de auto-determinación de las preferencias; los conceptos de soberanía y sostenibilidad alimentaria han surgido como complementos a esta definición. Ellos enfatizan en problemáticas que se refieren a problemas de dependencia, vulnerabilidad, equidad e institucionalidad, que en determinados contextos resultan determinantes para atender a la seguridad alimentaria trascendiendo de una visión asistencialista o productivista hacia **una perspectiva de desarrollo**.

Desde hace varias décadas el PNUD ha promovido que el **desarrollo** no debe ser entendido solamente como crecimiento económico, sino como formación de capacidades en los seres humanos y el uso de esas capacidades adquiridas. *“El Desarrollo Humano es el proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y*

3. Cumbre Mundial de la Alimentación Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Roma, 1996.

saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles”⁴

A diferencia de la visión del desarrollo que concentra su atención en los componentes económicos del proceso, el Desarrollo Humano asume una visión multidimensional enfatizando factores de:

1. Equidad. Entendida como medio para lograr alcanzar igual acceso de todos los seres humanos a las oportunidades.
2. Sustentabilidad. Garantía de que las estrategias de desarrollo que se instrumenten satisfagan las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias.
3. Productividad. Orientación de la dimensión económica a la creación de riqueza y a la eficiencia de los procesos productivos.
4. Potenciación. Implica fomentar capacidades humanas y ponerlas en uso. Hace énfasis en el carácter participativo, así como en el necesario protagonismo de los seres humanos en asuntos y procesos que son trascendentes para sus vidas.
5. Cooperación. Las relaciones no quedan reducidas al ámbito económico, sino que abarcan todo el conjunto de relaciones sociales.
6. Seguridad. La sociedad debe crear las redes de seguridad que protejan su vulnerabilidad por concepto de desastres naturales, accidentes, agresiones de cualquier tipo o el propio desempeño de la economía.⁵

Además, el desarrollo humano destaca el papel de lo local, la participación y el saber popular y contribuye a la formación de un pensamiento crítico y de relaciones diferentes entre los especialistas y las comunidades. Esta concepción enfatiza en la visión de que no existe un modelo único de desarrollo, exento de contradicciones, de tensiones, avances, retrocesos y conflictos por la interacción de actores con intereses y necesidades diferentes e, incluso, opuestas.

Pero, ¿qué hizo PALMA para abordar la seguridad alimentaria desde esta perspectiva de desarrollo humano y local?

- Parte de la existencia de una voluntad política y apoya la implementación de estrategias y programas nacionales de corto, mediano y largo plazo.
- Toma en cuenta de manera interrelacionada los componentes de disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos.
- Considera la dimensión institucional de la seguridad alimentaria desde una perspectiva sistémica que integre a los diferentes subsistemas que la conforman: la sociedad que demanda y consume alimentos; el sector de insumos y equipos para la producción; los agricultores que producen alimentos; el sector de transporte; la industria de procesamiento; el sector de distribución; el comercio mayorista; el comercio minorista.
- Promueve el desarrollo de capacidades para gestionar los sistemas productivos y las estrategias del sector.
- Contribuye a la disminución de las brechas de desigualdad y al mejoramiento de las condiciones de vida.
- Prioriza las garantías para la sostenibilidad desde una perspectiva económica, política, ambiental, institucional y social.
- Valoriza los talentos humanos centrandos su atención en los actores, individuales y colectivos (asumiéndolos con capacidad de generar un conocimiento sobre ellos mismos, sobre los otros y su entorno).
- Enfatiza en el carácter participativo mediante la construcción colectiva de relaciones horizontales. Entre las prioridades se cuenta

4. CIEM- PNUD, 2000: Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba, 1999, pp. 3-6.

5. CIEM- PNUD, 2000: Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba, 1999, pp. 3-6

el afán de, por un lado, retomar el saber local estableciendo un vínculo entre el conocimiento tradicional y las innovaciones tecnológicas; por otro, de atender a la demanda; y por último, de propiciar el acercamiento y articulación entre decisores de la política agraria y los actores locales.

3.2. Otros referentes asumidos en los sub-programas que conforman PALMA.

La implementación de PALMA se articula en varios sub-programas que se desarrollan a nivel demostrativo en municipios seleccionados, con vistas a analizar su posible futura replicabilidad en otros territorios. Aunque todos parten del referente general, también incorporan otros específicos.

Con respecto a los subprogramas dirigidos al fortalecimiento de la gestión para la seguridad alimentaria, un referente conceptual-metodológico ha sido el de la **planificación estratégica participativa** desde una visión de **innovación institucional**, el cual implica asumir los cambios institucionales reconstruyendo las condiciones de coherencia y relevancia con el contexto cambiante en el cual se desarrollan.

A partir de un modelo pedagógico que ayuda a construir nuevas preguntas más que asumir las respuestas existentes y a través del uso de instrumentos de análisis de la realidad de tipo contextual e interactivo más que universal y mecánico, este enfoque propone pasar de la filosofía de “cambiar las cosas” a la filosofía de “cambiar las mentes de las personas que cambian las cosas”.

En tal sentido la planificación estratégica aporta la posibilidad de pensar estratégicamente el futuro, mirando la realidad en sus dimensiones políticas, económicas, culturales, sociales, ambientales e históricas. Permite la participación del mayor número posible de actores, internos y externos, a fin de que los cambios propuestos estén en correspondencia con las realidades, necesidades y aspiraciones de la sociedad. Este referente es imprescindible, en definitiva, para que los cambios sean implementados y sostenibles.

En los sub-programas dirigidos a fortalecer la gestión técnica y económica de los actores productivos, un referente fundamental lo ha constituido el **cooperativismo**. El punto de partida se centra en la economía solidaria, sustentada en la alianza de un grupo de personas como estrategia para enfrentar los desafíos económicos y sociales de un contexto determinado. Su fortaleza radica en el espíritu colectivo, tanto para desempeñar una actividad como para decidir democráticamente el destino del colectivo. El cooperativismo se distingue, además, por la gestión social que desempeña y el interés por la comunidad y se basa en un conjunto de principios que enfatizan el papel de la voluntariedad, de la participación democrática y económica de los miembros, de la autonomía e independencia, la cooperación entre individuos y grupos y el compromiso con la comunidad y el territorio.

Por estas razones, desde PALMA se pretende que la cooperativa se desempeñe como una organización social y, a la vez, como una empresa: una asociación de personas con intereses comunes, con aspiraciones de progreso económico, pero, a la vez, con roles y responsabilidades ineludibles en el fomento del desarrollo local.

En este sentido, PALMA reconoce la educación y entrenamiento como principio esencial del cooperativismo, el cual hace posible la observancia y la aplicación efectiva de los demás principios.

El enfoque **Género en el Desarrollo** (GED) ha sido otro de los referentes que han acompañado a PALMA. Promueve un cambio en las relaciones entre hombres y mujeres, a través del fortalecimiento de la posición social, económica y política de las mismas, es decir, su “empoderamiento”. Este enfoque resulta de la conciencia cada vez mayor de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres condicionadas por las estructuras institucionales.

No se concentra en las mujeres como grupo aislado y homogéneo, sino en los roles y necesidades de hombres y mujeres, al requerir de los aportes de unos y de otras con el fin de realizar los cambios necesarios para alcanzar mayor igualdad entre ellos. Se trata de construir un modelo nuevo que modifique aquellas relaciones de poder basadas en la subordinación de las mujeres.

PALMA propone acciones contra la desigualdad al fomentar prácticas que redescubren el poderoso potencial que suponen las mujeres para el desarrollo. En este sentido fortalece las capacidades locales y nacionales del MINAG sobre la transversalización de género, desarrolla experiencias demostrativas para la gestión de calidad empresarial con equidad de género, e impulsa la elaboración de la estrategia de género del MINAG.

3.3. Metodología del Programa

El abordaje metodológico que utilizó PALMA partió de la experiencia cubana de más de 10 años de implementación del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) y de las capacidades instaladas por el mismo en 9 provincias y 67 municipios del país.

Esto determinó el predominio de un enfoque participativo y cualitativo, centrado en las personas, sus necesidades, sus relaciones sociales y con la naturaleza, que se basa en los siguientes principios metodológicos:

- Aprender a través de la práctica.
- Descentralización, participación e inter-institucionalidad.
- Diálogo entre el saber académico y el saber popular.
- Diálogo entre los decisores y los productores.

Aunque en las acciones del proyecto no se defendió una metodología única, se generalizaron ocho pautas metodológicas durante la implementación:

1. Participación de todos los actores involucrados en todas las fases del Programa, especialmente de los beneficiarios finales:

La participación ha sido un elemento constante, un principio orientador en la ejecución de las acciones y la gestión. Desde la etapa de identificación y diagnóstico se han propiciado espacios para la participación, la construcción colectiva y la toma de decisiones conjuntas, se utilizan metodologías y técnicas que facilitan y estimulan que los actores participantes sean escuchados

y tomados en cuenta. El PALMA también dirige acciones para mejorar los mecanismos de participación en el sector agrario y para incrementar la participación de hombres y mujeres en las actividades productivas.

2. **Orientación a la demanda:** Todas las acciones del Programa, desde la capitalización hasta los subprogramas de formación, han partido de un diagnóstico de la demanda que ha involucrado al mismo tiempo el nivel local y el nacional. Responder a la demanda garantiza coherencia con las necesidades de los beneficiarios y con las políticas y estrategias nacionales.
3. **La valorización de los recursos locales:** Consciente de su corto tiempo de duración y de la importancia de la sostenibilidad de muchos de los subprogramas que se han promovido, el PALMA no crea nuevas estructuras, sino que promueve la movilización y la coordinación de los diversos actores locales en función de objetivos comunes. Convoca y potencia las capacidades locales para la implementación de la capitalización tecnológica y el fortalecimiento de las capacidades técnicas, gerenciales e institucionales.
4. **Combinación de acciones generales con experiencias pilotos:** la amplia cobertura del programa en términos geográficos, la diversidad de actores y beneficiarios, unido a su carácter innovador y complejo, impulsó el desarrollo de una estrategia que combinó acciones de alcance generalizado para todos los territorios o tipos de beneficiarios con acciones a nivel piloto para su posterior sistematización y futura generalización.
5. **Enfoque intersectorial e interinstitucional:** En la nueva estrategia del país la seguridad alimentaria se evidencia cada vez más como una temática de responsabilidad de diferentes instituciones que requiere mayor coordinación entre las mismas. Por esta razón PALMA promueve, a nivel local y nacional, espacios interinstitucionales e intersectoriales de consulta o asesoría que orientan las acciones.
6. **Consultorías internacionales e intercambios:** Para una iniciativa que promueve la innovación y que acompaña procesos de cambios, el aporte de experiencias internacionales resulta un insumo muy valioso para extraer lecciones que puedan orientar los esfuerzos nacionales. Por esta razón, el Programa valoriza aportes internacionales en función complementaria a las capacidades nacionales a través de consultorías, iniciativas de intercambio y cooperación sur-sur.
7. **Articulación local-nacional:** El Programa fortalece los espacios de diálogo entre los actores locales y nacionales y favorece la retroalimentación entre ambos para el diseño e implementación de políticas. Cada experiencia piloto de formación o innovación es acompañada por la Dirección o Entidad Nacional competente del MINAG. De manera que las experiencias aceptadas a nivel local puedan contar con el apoyo institucional para su generalización e institucionalización.
8. **Gestión de la información:** Para garantizar el seguimiento y monitoreo del amplio universo de adquisiciones, beneficiarios y resultados, PALMA ha diseñado el sistema iPalma 1.0. Se trata de un sistema que facilita la gestión de la información desde centros compiladores a nivel local con el fin de alimentar las bases de datos provinciales. iPalma 1.0 es una herramienta de gestión que crea capacidades para la búsqueda, el análisis, la comprensión y el uso de información relacionada con la producción y la gestión de proyectos en el sector Agropecuario.



4 ¿Cómo se implementó PALMA?

Componentes y organización del Programa

4.1 Líneas de acción y sub-programas.

Las acciones implementadas por PALMA se organizaron estableciendo un entramado que vinculó la entrega de equipos e insumos con acciones de formación que se realizaron mediante diversos sub-programas. Para esto el proyecto se organizó a través de tres líneas de acción complementarias y transversales a sus resultados: 1) Capitalización y tecnología; 2) Formación de capacidades técnicas y gerenciales a nivel local; 3) Fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de la Agricultura.

Gráfico 3: Líneas de acción complementarias



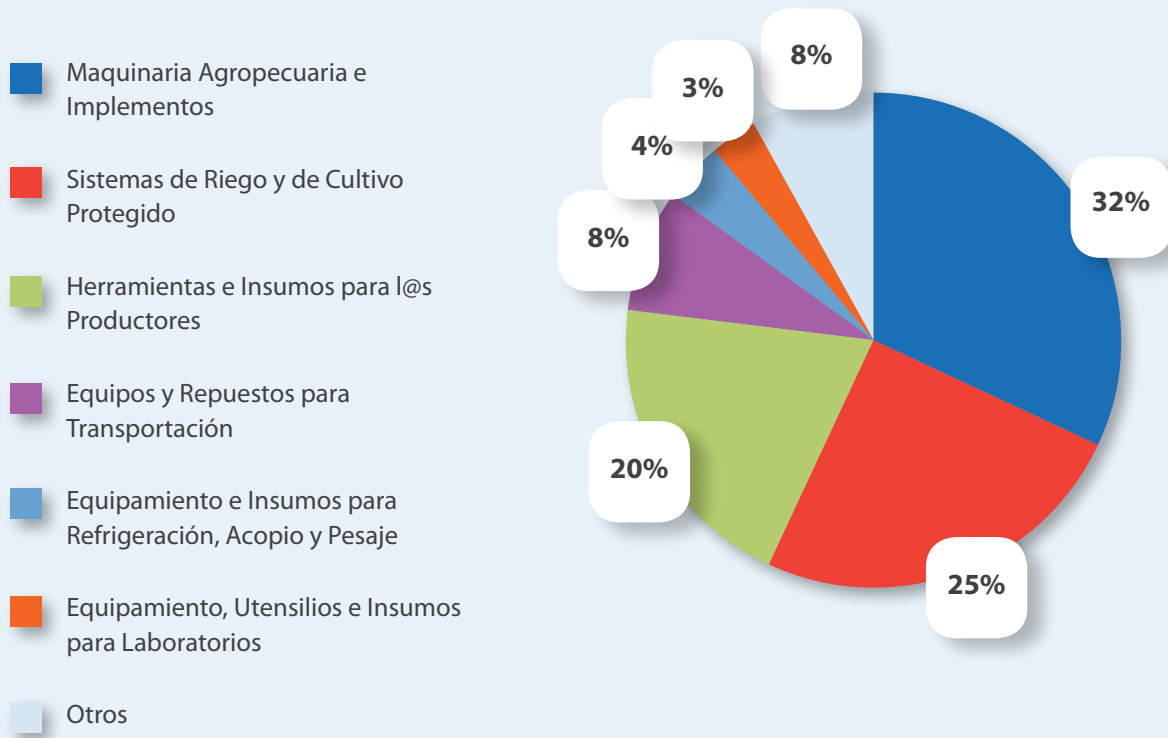
4.1.1 Línea de acción “Capitalización y tecnología”.

Esta línea de acción responde a una de las principales problemáticas abordadas por PALMA: la descapitalización del sector agropecuario. Con el fin de contribuir a fomentar la renovación tecnológica del sector agrario a nivel local (cooperativas, entidades de servicios, entidades educacionales), la capitalización está relacionada a la entrega de equipamiento e insumos y el acceso a la innovación.

Se utiliza como punto de partida las demandas específicas de los beneficiarios; mediante un proceso eminentemente participativo que involucró en la identificación a más de 5000 productores, técnicos, empresarios y decisores locales y nacionales. Este proceso requirió una constante articulación con diversas instituciones científicas y extensionistas para brindar la asesoría para la identificación; validar las propuestas tecnológicas adquiridas y adiestrar a los beneficiarios para su adecuada utilización.

Como resultado se adquirieron recursos e insumos muy diversos que, aunque muestran cierta priorización de la actividad productiva, también apoyaron a los servicios, la conservación, la distribución y la comercialización.

Gráfico 4: Principales adquisiciones realizadas por el proyecto



4.1.2 Línea de acción “Formación de capacidades técnicas y gerenciales a nivel local”

Esta segunda línea de acción del proyecto fortalece las capacidades técnicas y gerenciales de los actores del sector agrario a partir de una estrategia de capacitación y asistencia técnica basada en un enfoque metodológico de “aprender haciendo”. Contiene un componente dirigido a la capacitación agro-técnica de los productores, que se realizó en todos los territorios en función de la demanda local; y otro, encaminado a la formación de capacidades para avanzar hacia una gestión empresarial eficiente a nivel local y al desarrollo de una cultura emprendedora y cooperativa que promueva la innovación en el sector productivo. Para su implementación, se desarrollaron cuatro subprogramas en municipios pilotos como experiencias demostrativas, para la posterior validación y replicación en otros territorios.⁶

a. Planificación estratégica y planes de negocios.

Promueve una visión empresarial con enfoque de auto-sostenibilidad económica en las cooperativas. Inicia su implementación a partir de la elaboración de un programa de extensionismo que tiene como objetivo formar a facilitadores en los municipios para que posteriormente acompañen a las cooperativas en el diseño de sus estrategias y planes de negocios.⁷

b. Gestión Integral Cooperativa.

Se dirige a fortalecer la cultura y valores cooperativos y la autonomía de gestión en el sector productivo no estatal; acompañando al MINAG y en estrecha coordinación con la ANAP, en el empeño de hacer de las cooperativas agrarias organizaciones más eficientes, productivas y sostenibles. Consiste en un programa de formación participativa que supone varias etapas: sensibilización, diagnóstico, formación de grupos municipales de gestión, formación en las cooperativas, evaluación y sistematización.

c. Igualdad de Género para la gestión con calidad de la seguridad alimentaria.

Se propone fortalecer las capacidades para la transversalización de género en la gestión de las cooperativas y entidades de servicios locales mediante experiencias demostrativas que implementan un modelo cubano de Sistema de Gestión con Equidad de Género. Este sistema consiste en un conjunto de procedimientos y prácticas de gestión organizacional, cuyo fin es transformar el manejo de los recursos humanos y los procesos organizacionales, para garantizar un mayor grado de igualdad de oportunidades, de trato y de resultados entre trabajadores y trabajadoras⁸. Parte de un diagnóstico intra-organizacional de las brechas de equidad de género, al cual sigue la elaboración e implementación de un plan de acción para reducirlas. El cumplimiento de ese plan es auditado sistemáticamente para sustentar la entrega de niveles progresivos de reconocimiento a la calidad de la equidad alcanzada.

6. Para referencia del lector, en anexo se encuentra una tabla con los municipios donde se aplicó cada uno de los pilotajes.

7. Este sub-programa se implementó en los 37 municipios del proyecto.

8. Fuente: Igualdad de Género en las Empresas. Centro Regional de América Latina y el Caribe PNUD

d. Extensionismo y transferencia para la innovación a nivel local.

Con el objetivo de fortalecer el sistema extensionista del MINAG, este subprograma propone la introducción de prácticas y tecnologías innovadoras en la producción agropecuaria a nivel local, a través de un mecanismo de transferencia y extensionismo integrado y basado en la demanda de los productores. Se apoya en un grupo de trabajo compuesto por especialistas de las diversas instituciones científicas dedicadas al sector pecuario, quienes elaboran y desarrollan conjuntamente un programa de formación dirigido a destinatarios y temas identificados en base a un diagnóstico local. Los Talleres se desarrollan a nivel provincial, en fincas escuelas utilizando técnicas de aprendizaje en la acción y valorizan las competencias complementarias de los varios especialistas y de los mismos productores. Las personas formadas se convierten en multiplicadores locales de la innovación.

4.1.3. Línea de acción “Formación y asesoría metodológica para fortalecer las capacidades de gestión del Ministerio de la Agricultura a nivel local y nacional”.

Basándose en las demandas y prioridades expresadas por la voluntad política nacional, esta tercera línea de acción propone fortalecer las capacidades de gestión institucional a nivel local y nacional de los funcionarios y directivos del MINAG, mediante la formación y la asistencia técnica. Concebida como un importante apoyo a la descentralización, el re-ordenamiento del sector estatal agrario y la articulación de los actores claves del territorio; en su implementación contiene cuatro subprogramas de formación de capacidades.

a. Innovación institucional y planificación estratégica de la sostenibilidad alimentaria a nivel local.

Promueve e introduce un enfoque descentralizado, participativo e interinstitucional en la planificación estratégica de la seguridad alimentaria a nivel local desde una visión de innovación institucional. Con el liderazgo del gobierno local se constituye, alrededor de este proceso, un espacio que integra a las instituciones de todos los sub-sistemas que componen el sistema agroalimentario, para elaborar una estrategia local con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad alimentaria. Se parte de un diagnóstico de los factores críticos y la proyección del escenario a alcanzarse en el 2020, en constante interacción con dos estructuras (técnica y política) organizadas en cada territorio y a nivel nacional. Los equipos técnicos asesoran y acompañan y los comités estratégicos (estructura política), ofrecen el espacio de negociación y de toma de decisiones estratégicas. Una vez elaboradas las estrategias, se elaboran y gestionan planes de acción para implementarlas.

b. Gestión de la formación y capacitación de los recursos humanos del sector agropecuario en función de la demanda.

Se orienta a apoyar al Centro de Superación, Capacitación y Extensión del MINAG y a su red de escuelas provinciales en la construcción, aplicación y contextualización de una metodología de gestión de la capacitación basada en la demanda de los actores destinatarios. Partiendo de diagnósticos participativos y representativos de la diversidad de los actores locales se elaboran e implementan planes de capacitación que atienden a la demanda existente; ofreciendo también un marco metodológico para el seguimiento y validación de los resultados. Para la implementación del plan se gestiona la capacidad local existente entre las diversas instituciones que pueden apoyar la formación de recursos humanos más competentes.

c. Gestión de cadenas agroalimentarias a nivel local.

Concebido para apoyar una gestión más integral de la seguridad alimentaria promueve la incorporación de un enfoque de cadenas a nivel local. Con el apoyo de un equipo nacional intersectorial y de equipos técnicos locales, se forman capacidades nacionales y locales para realizar diagnósticos de cadenas productivas en articulación con las estrategias y prioridades del desarrollo territorial; favoreciéndose la consolidación de polos productivos que permitan un mejor encadenamiento.

4.1.4 Elementos distintivos de los sub-programas de formación.

Aunque cada sub-programa de formación desarrolló su propia lógica de actuación, en dependencia de las temáticas y las necesidades de los actores involucrados, es posible identificar en ellos aspectos comunes que se requirieron para el logro de resultados exitosos y que reflejan muchas de las pautas metodológicas anteriormente descritas:

- Vincular sus acciones al sistema nacional existente para la capacitación de los recursos humanos del sector agropecuario para garantizar su sostenibilidad mediante la institucionalización de estas formaciones en esas escuelas.
- Identificar participativamente las demandas y diseñar cursos cuyos contenidos y formas permitieran satisfacerlas.
- Crear equipos técnicos-asesores a nivel nacional, considerando la diversidad e interdependencia de actores vinculados a los temas que abordan los sub-programas.
- Conformar grupos gestores locales, intersectoriales, incluyendo una activa participación de productores y productoras
- Partir de la sensibilización de los actores claves y mantener acciones de este tipo durante todo el proceso de formación.
- Construir y validar colectivamente los programas, las metodologías y los materiales de apoyo.
- Responsabilizar a los actores locales con las etapas de extensionismo, manteniendo la asesoría y monitoreo del nivel nacional.
- Facilitar espacios de integración entre los diferentes sub-programas.
- Promover el intercambio con experiencias y asesorías internacionales.
- Validar sistemáticamente con los decisores locales y nacionales los resultados alcanzados.
- Implementar experiencias demostrativas (pilotajes) y avanzar progresivamente hacia su replicación e institucionalización.



4.2. Estructura conformada para la implementación del Programa.

4.2.1 Estructura de gestión.

Para cumplimentar su estrategia de actuación, PALMA establece una estructura de gestión desde el ámbito nacional hasta el municipal, con dos dimensiones: una estratégica y otra ejecutiva-operativa.

La estructura estratégica está conformada por un Comité Directivo, integrado por representantes de las autoridades nacionales responsables (MINAG y MINCEX), el PNUD, la UE y por el permanente intercambio y consulta con más de 6 Direcciones Nacionales del MINAG, para lograr que la toma de decisiones y el seguimiento a las acciones del Programa estén en correspondencia con las políticas y prioridades del país. También tiene un importante valor estratégico la responsabilidad que tienen las Delegaciones Municipales y Provinciales de la Agricultura y los gobiernos locales durante la implementación territorial del proyecto.

El equipo de gestión nacional (conformado por una Oficina Nacional del MINAG y un equipo de proyecto del PNUD), resulta el punto de enlace entre esta estructura estratégica y la estructura ejecutiva-operativa. Con las dos dimensiones (estratégica y ejecutiva) esta instancia rinde cuentas al Comité Directivo y a las Direcciones del MINAG y coordina el trabajo con los equipos existentes a nivel provincial y municipal responsabilizados con la ejecución y operatividad del proyecto. Estos equipos locales, con el liderazgo del equipo nacional, centran su función en los ámbitos técnico y administrativo-financiero y persiguen que los actores involucrados participen en la gestión descentralizada del programa.

4.2.2. Estructura organizativa de los subprogramas

Para acompañar a la estructura (nacional-local) de gestión del proyecto, se conformaron grupos técnicos en diferentes temas para apoyar la capitalización tecnológica y otros grupos inter-sectoriales para la implementación de los sub-programas que se vinculan a las líneas de acción complementarias de formación de capacidades técnicas, gerenciales e institucionales.

Aunque cada sub-programa fue enriqueciendo su estructura en dependencia de las necesidades propias; en su generalidad, el sistema organizativo implementado incluyó: un equipo técnico asesor nacional multisectorial⁹, la asesoría técnica especializada internacional¹⁰, y la creación de grupos gestores de los pilotajes a nivel territorial.¹¹

El equipo técnico asesor nacional articulado con la asesoría internacional diseña, organiza, y acompaña técnica y metodológicamente el subprograma que le corresponde, capacita a los equipos gestores locales y los acompaña en la fase de extensionismo, proyecta e instrumenta el sistema de seguimiento y monitoreo, y trabaja en la evaluación y sistematización de las experiencias.

La asesoría técnica especializada brinda información teórica, técnica y metodológica; comparte experiencias; y acompaña la adaptación de ellas al contexto cubano.

Los grupos gestores territoriales se encargan de la organización y planeación del conjunto de actividades inherentes a los subprogramas que tienen lugar en su localidad, ejecutan el extensionismo (capacitación a los beneficiarios finales), gestionan el conocimiento, rinden información al nivel nacional sobre los resultados alcanzados y participan en la confección de los programas y materiales didácticos de las formaciones.

Gráfico 5. Estructura de gestión del programa.



9. Equipo nacional: conformado por representante de diferentes organismos de la administración central del Estado, instituciones de investigación y académicas y otras organizaciones de la sociedad civil cubana.

10. Se ha recibido asesoría de: ONG Británica SBN, HEGOA y Fundación Mundukide del País Vasco, Infocoop de Nicaragua, EMBRAPA de Brasil. El Centro Regional del PNUD y la Comunidad de Práctica del Sello de Igualdad de Género de Uruguay.

11. Grupo Gestor: conformado por el gobierno local, las delegaciones municipales del MINAG, los Centros Universitarios Municipales, productores líderes, organizaciones de la sociedad civil a nivel local, entre otros.

4.2.3. Aspectos relevantes facilitados por la estructura del programa.

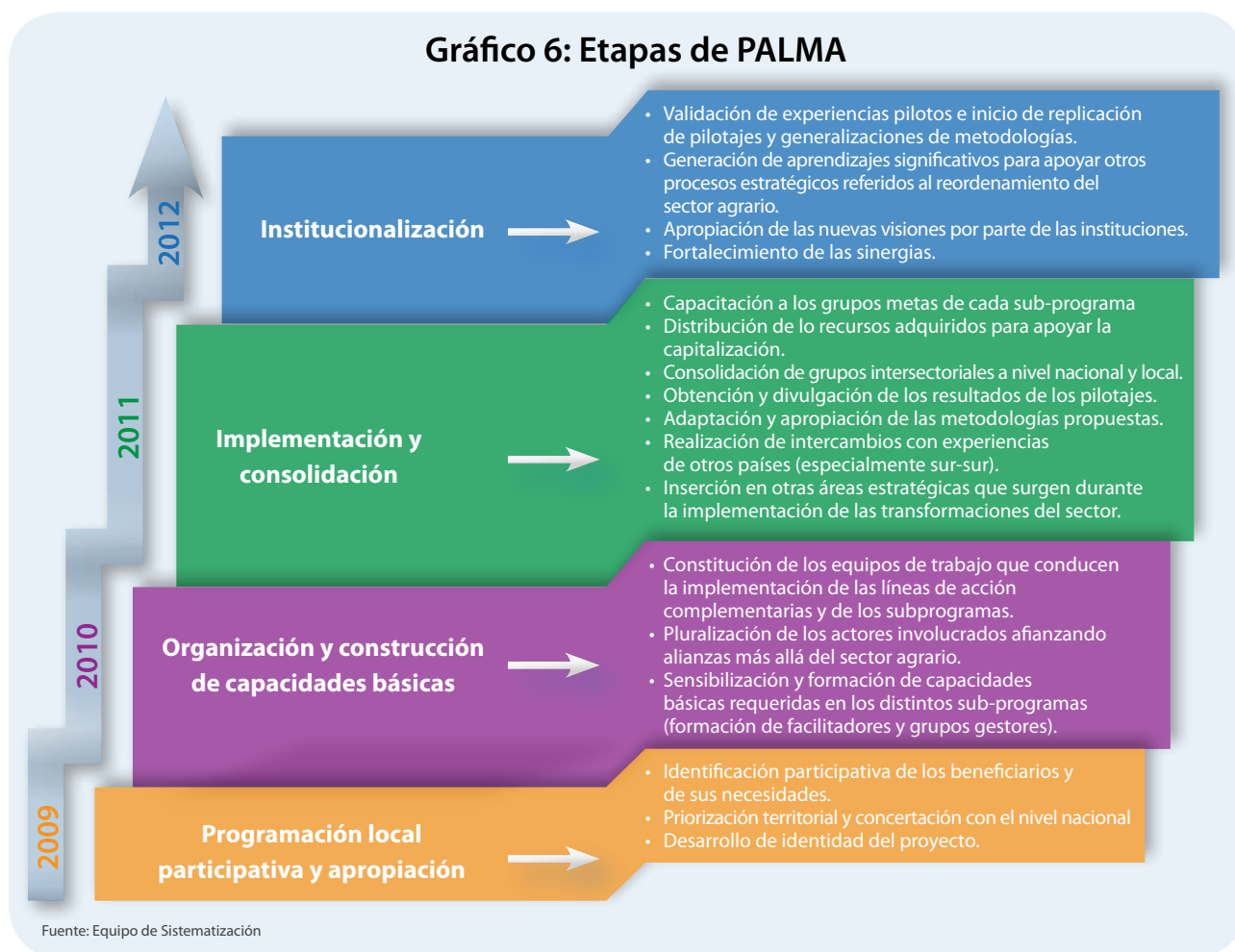
Tanto la estructura de gestión del programa como la organizativa desarrollada en los sub-programas permitieron:

- Facilitar la apropiación e implicación de los diferentes actores del Programa en su gestión.
- Propiciar la articulación de los gestores del Programa con las direcciones e instituciones del MINAG, en los distintos niveles de actuación.
- Favorecer el diálogo y la participación del donante (la UE) en la implementación permitiendo la construcción y adecuación consensuada de la estrategia de acción del proyecto.
- Articular un sistema de seguimiento a los resultados, favoreciendo la coherencia entre las acciones del Programa y la visión prospectiva de estas instancias nacionales.
- Implementar e integrar los componentes de la estrategia de actuación, las líneas de acción complementarias y los sub-programas.
- Establecer oportunidades para el diálogo entre actores decisores de los diferentes niveles, involucrados en la política agraria del país.
- Propiciar espacios de interacción entre productores, técnicos y decisores que promueven un análisis multidimensional de las problemáticas actuales del sector agropecuario.
- Favorecer el flujo de información bidireccional entre los distintos niveles.
- Facilitar el acompañamiento técnico de los subprogramas de formación.
- Promover la participación en la toma de decisiones participativa, la construcción colectiva de estrategias de trabajo, la movilización de actores claves y la medición de resultados.

5 Etapas de la implementación del PALMA

En la trayectoria del Programa se distinguen cuatro etapas: a) Programación local participativa y apropiación; b) Organización y construcción de capacidades básicas; c) Implementación y consolidación; d) Institucionalización. Las etapas no se han desarrollado temporalmente de manera lineal o excluyentes, sino que se superponen y complementan entre sí.

Gráfico 6: Etapas de PALMA



5.1. Etapa 1. Programación local participativa y apropiación

Esta primera etapa se caracterizó por la sensibilización y determinación participativa de los actores claves del programa y de sus necesidades.

Partió de un amplio proceso participativo a nivel local que mediante talleres involucró a más de 5000 actores locales (incluyendo productores, técnicos y decisores) en la determinación y priorización de las necesidades a nivel local, las cuales posteriormente se conciliaron con el nivel nacional.

Como resultado, se identificaron los tipos de organizaciones cooperativas a apoyar, las unidades de servicios, los centros de formación y las estructuras de dirección del MINAG a nivel local y se diseñó la estrategia de capacitación del proyecto para los temas técnicos y gerenciales.

Todas estas acciones, con un marcado compromiso participativo e incluyente, que partió de la utilización de la metodología del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), permitió un arranque con un alto grado de apropiación de los beneficiarios, en especial de las cooperativas y sus productores.

Otro aspecto relevante para la apropiación durante esta etapa fue la elaboración de la estrategia de visibilidad del proyecto, que partió de la construcción participativa de su imagen (logo, etc.) y de un conjunto de instrumentos y acciones que contribuyeron a crear un fuerte sentido de pertenencia entre todos los actores así como el reconocimiento externo del programa y de los elementos que los caracterizan.

Como ha dicho un productor beneficiado por PALMA: *"fue escuchada la voz de la tierra"*

5.2. Etapa 2. Organización y construcción de capacidades básicas

La consolidación de la estructura para la implementación y el inicio de la sensibilización y la formación de equipos asesores y gestores de las capacitaciones caracteriza a esta etapa.

Como parte de la estructura de gestión, en este periodo se comienza a reunir el Comité Directivo, se crean los equipos que integran y articulan el nivel local, provincial y nacional; y se establecen los mecanismos y formatos para el monitoreo de los resultados y la rendición de información.

También se consolidó gradualmente la estructura de los sub-programas de formación y las relaciones con las instituciones colaboradoras del programa.

El inicio de los sub-programas de formación lo marcó la formación de más de 50 facilitadores en **Planificación estratégica y planes de negocios**, quienes debían encargarse de multiplicar los aprendizajes en las cooperativas y acompañarles en la elaboración de sus estrategias y planes.

Este modelo de formación de facilitadores para realizar directamente el extensionismo, evolucionó en el programa hacia la conformación de equipos gestores, coordinados por el inicialmente considerado facilitador. Esto determinó un cambio importante del proyecto que contribuyó a la identificación de las potencialidades locales para formarse y formar y al desarrollo de habilidades locales para gestionar sus propias capacidades, mediante la articulación de instituciones, personas y experiencias.

El subprograma de **Gestión Integral Cooperativa**, dio inicio a esa estructura de los equipos gestores municipales y a la formación de un grupo nacional asesor que forma y acompaña a esos equipos locales, ambos aspectos incorporados posteriormente a todos los programas de formación. En esta etapa este sub-programa sensibilizó a los principales decisores del MINAG sobre su pertinencia; seleccionó los municipios pilotos y las cooperativas a partir del potencial productivo, la vulnerabilidad ambiental y la solvencia económica como unidades pilotos; realizó el diagnóstico de necesidades para conformar participativamente el programa y formó a los grupos gestores.

El subprograma de **Innovación institucional y planificación estratégica de la sostenibilidad alimentaria a nivel local**, en esta etapa también desarrolló acciones de sensibilización con decisores a nivel nacional y municipal más allá del MINAG e inició la formación de capacidades de los Equipos Técnicos (nacional y local) que asesorarían todo el proceso de formulación de las estrategias, con el apoyo de asistencia técnica internacional. En correspondencia a la intención de desarrollar un modelo descentralizado de gestión, se convocó al gobierno, por su liderazgo en las estrategias de desarrollo local de los territorios y su capacidad de aglutinar a actores locales y se iniciaron las acciones de identificación de fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades para la seguridad alimentaria en los municipios seleccionados.

La **Gestión de la Capacitación en función de la demanda** también conformó en esta etapa equipos de trabajo en los municipios pilotos, aprovechando las capacidades existentes de centros de investigación, universidades, escuelas del MINAG, ONGs, etc. Estos grupos fueron capacitados y construyeron colectivamente, con el apoyo de la asistencia técnica internacional, una metodología de diagnóstico de las necesidades de capacitación para el contexto del sector agropecuario cubano; que comenzó a aplicarse en entidades seleccionadas.

El subprograma **Extensionismo y Transferencia para la innovación a nivel local**, en esta etapa articuló a las instituciones nacionales encargadas del extensionismo pecuario, quienes de manera conjunta realizaron talleres diagnósticos a nivel local para diseñar un programa de extensionismo a productores líderes que permitiera atender a las necesidades de formación existentes. Como resultado se diseñó un programa de formación que combinara la teoría y la práctica.

La **Gestión de calidad con equidad de género** es un subprograma que, dado lo novedoso de la temática, también requirió comenzar con un fuerte proceso de sensibilización a decisores, técnicos y productores y la conformación del equipo nacional, constituido por las instituciones claves y de los equipos gestores a nivel municipal. Mediante talleres participativos se definieron los municipios pilotos y las entidades que aplicarán el SGEG de manera demostrativa y se inició un proceso de formación de capacidades del equipo nacional y de los equipos locales.

La etapa de sensibilización para el programa de **Gestión de Cadenas Agroalimentarias a nivel local** resultó de mayor duración que en los otros sub-programas. Para partir de un enfoque de cadena, se requirió una gran convocatoria a diversas instituciones y organismos: sector agrario, alimentación, centros de investigación y centros académicos con el propósito de definir colectivamente los objetivos y acciones de este subprograma. Como parte de estas acciones se creó al Núcleo Asesor de Expertos quien inició un trabajo de elaboración de la metodología que debería utilizarse.

5.3. Etapa 3. Implementación y consolidación

Esta etapa se caracteriza por el avance en la implementación de las acciones del proyecto, incluyendo la readecuación de algunas de ellas y la consolidación de resultados relevantes.

Para la capitalización, en este periodo se trabajó en la descripción de especificaciones técnicas de los recursos a adquirir y en la organización del complejo proceso de adquisiciones que requiere un programa de esta naturaleza.

La diversidad y cantidad de los recursos e insumos requirieron el diseño de instrumentos que facilitaran la organización, el análisis y la toma de decisiones para las compras. Con este primer propósito se elaboró el módulo de adquisiciones de un Sistema de Gestión de la Información llamada iPALMA, que permitió generar prácticas más eficientes de manejo, control y seguimiento de las adquisiciones desde el nivel local hasta el nivel nacional. iPALMA facilitó la elaboración de un catálogo de adquisiciones y una gestión automatizada de las distribuciones y los inventarios de las adquisiciones.

Con la entrega a las entidades locales del equipamiento y los insumos se alcanza en esta etapa un mayor nivel de capitalización hacia el sector productivo y de servicios y la explotación eficiente de las tecnologías adquiridas es garantizada mediante acciones de acompañamiento, control y capacitación a los beneficiarios directos por especialistas de instituciones científicas.

Además de la entrega del apoyo tecnológico, en esta etapa se inicia el extensionismo hacia los beneficiarios finales de los pilotajes temáticos. Dentro de los contenidos impartidos están en temas de **gestión**: cultura cooperativa, economía, planificación, legislación, administración, planes de negocios, planeación estratégica, equidad de género, gestión ambiental, gestión social; y en temas **técnicos**: producción y conservación de semillas, manejo de suelo, agua y bosques, producción y alimentación ganadera, riego, protección fitosanitaria, producción agroecológica, entre otros.

También se mantuvieron las asesorías por parte de expertos internacionales y se propiciaron intercambios de experiencias con otros países en temáticas como género, cooperativismo, agricultura familiar y mini-industria. La participación conjunta de productores, decisores, técnicos y gestores del Programa ha sido un rasgo distintivo de estas misiones.

Es la etapa de la puesta en práctica de las metodologías resultantes de los subprogramas de capacitación en los municipios pilotos. Tres municipios diseñan Planes Estratégicos para la seguridad alimentaria; más de 50 cooperativas reciben formación a partir de la Guía Temática de gestión cooperativa, se diseñan más de 60 planes de negocio, se elaboran planes de capacitación en función de la demanda para los recursos del sector agropecuario de tres municipios y 9 entidades locales se comprometen a implementar un modelo experimental cubano de SGEG.

También se realizan acciones de formación técnica y gerencial para los especialistas y técnicos de varias entidades de servicios en los temas: calidad en bio-fábricas, veterinaria, sanidad vegetal, calidad de la leche e inocuidad de alimentos y cadenas de valor en la producción de leche.

Otro aspecto importante de este periodo son los encuentros para el monitoreo programático con los coordinadores del Programa que se convierten en espacios metodológicos participativos para la gestión del mismo. Se amplía la utilización de iPALMA con un módulo de medición de resultados con un seguimiento al comportamiento de los indicadores productivos de las cooperativas beneficiadas.

Además, para dar seguimiento a los pilotajes también se realizaron encuentros periódicos, a fin de intercambiar experiencias sobre la marcha de los sub-programas y compartir avances, obstáculos y lecciones aprendidas en cada uno de los municipios pilotos. Se favorece, tanto la construcción colectiva de sus estrategias de actuación, como el perfeccionamiento de sus propuestas.

También en esta etapa se aportaron ajustes al proyecto, respondiendo a determinados factores internos y externos que fueron identificados en ocasión de las visitas de monitoreo externo de la Unión Europea.

Al finalizar esta etapa se logró consolidar el Programa a partir de la obtención de impactos productivos medibles, la amplia participación de los actores de los diferentes subprogramas, la toma de decisiones colectivas, la consolidación de la articulación entre el Programa y las políticas agrarias nacionales, el fortalecimiento de capacidades técnicas y gerenciales, así como la apropiación de nuevas visiones por parte de los decisores a partir de la propuesta del PALMA de trascender la dimensión tecnológica del desarrollo.

5.4. Etapa 4. Institucionalización.

En el camino recorrido por PALMA, este es un momento caracterizado por la apropiación por parte de las direcciones del MINAG y de las diferentes instituciones vinculadas al Programa de las propuestas metodológicas, las formas de gestión y las estructuras de trabajo en los ámbitos nacional, local e intersectorial. Se reconoce el valor, el carácter innovador y la pertinencia de la propuesta, de ahí que comience su proceso de legitimación.

Es un periodo de maduración de los resultados, que deberá mantenerse después de finalizado el proyecto como muestra de la sostenibilidad de la experiencia. Por ejemplo, se validan metodologías e instrumentos, con el propósito de ser utilizados en todas las escuelas provinciales de capacitación del MINAG; los planes estratégicos para la seguridad alimentaria son aprobados por el gobierno a nivel municipal, provincial y nacional, y se inicia el proceso de incorporación de los cursos a los programas de formación de las escuelas del MINAG.

También en esta etapa se evidencia una transformación en las prácticas de gestión y producción: mayor capacidad de iniciativa, mejor planificación, mayor racionalidad económica en la toma de decisiones, en el acceso a los nuevos mecanismos de financiamiento y mayor interés en la innovación; y, progresivamente, se trabaja en la integración e interrelación de los distintos subprogramas en el interés de trascender la fragmentación, asumir un enfoque sistémico de las acciones, complementar y articular los resultados alcanzados y asegurar la sostenibilidad institucional.

Es un periodo en que se materializa la apuesta que PALMA ha venido validando a partir de diferentes experiencias pilotos, al ofrecer aprendizajes significativos para apoyar otros procesos estratégicos relacionados con el reordenamiento del sector agrario.





¿Valió la pena implementar el Programa? Análisis de los principales resultados alcanzados

6.1. Logro de los impactos previstos

PALMA se propuso tres metas fundamentales:

- Incrementar las producciones en las cooperativas beneficiadas
- Incorporar a nivel territorial prácticas de gestión intersectorial
- Mejorar la formación agropecuaria técnica y vocacional.

Los incrementos promedios alcanzados en un año (2011 al 2012) por las cooperativas beneficiadas (columna verde del gráfico 7), son muy relevantes, sobre todo si se comparan con los ritmos de crecimientos alcanzados por sus territorios o con los alcanzados a nivel nacional. Este dato es una clara evidencia del éxito del proyecto y de la pertinencia de estrategia adoptada para apoyar al sector productivo.

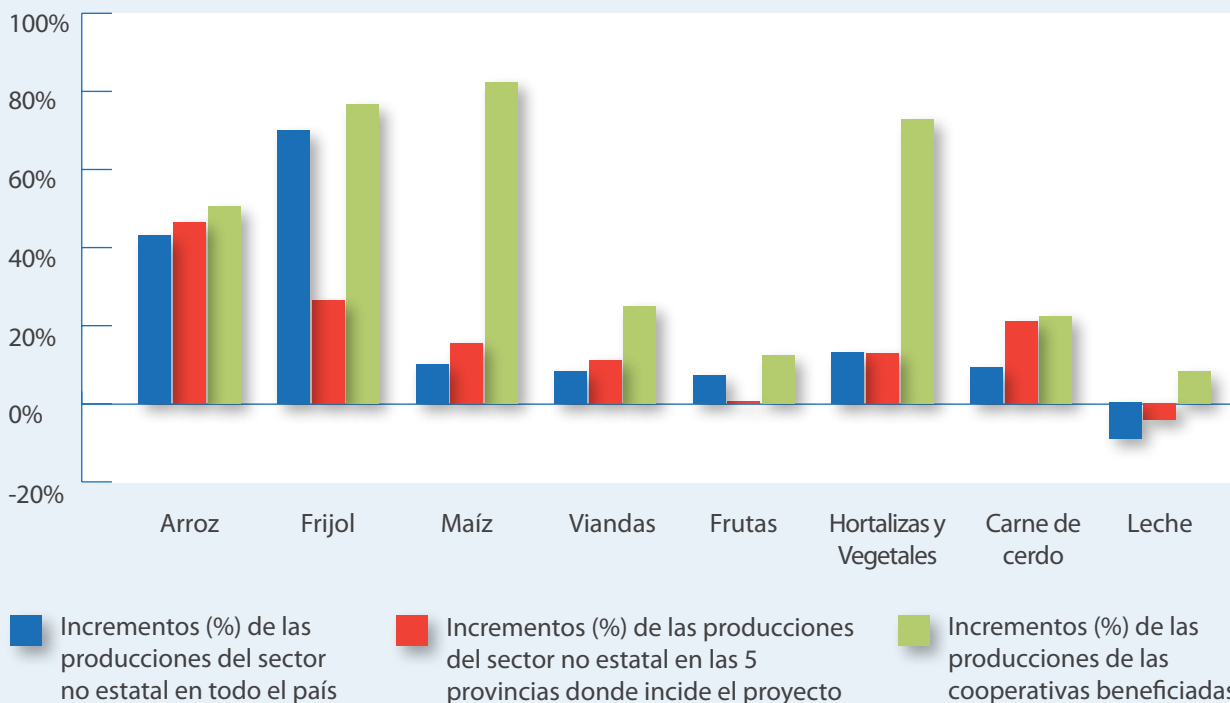
Por otro lado, si se calcula el valor de las importaciones sustituidas por estos incrementos, en solo un año se logró un ahorro equivalente a los costos acumulados por el Programa durante tres años de implementación.

Respecto a la incorporación de prácticas intersectoriales para la gestión de la seguridad alimentaria también se lograron importantes resultados. A nivel nacional se conformaron equipos intersectoriales para las temáticas de Gestión Integral Cooperativa, Gestión de Cadenas Agroalimentarias, Innovación institucional y planificación estratégica de la sostenibilidad alimentaria y Sistema de Gestión con Equidad de Género. En los municipios se constituyeron 34 equipos inter-institucionales gestores de Planificación Estratégica y Planes de Negocios, 8 para la Gestión Integral Cooperativa, 3 para la promoción de los SGEG, 6 para la Construcción Colectiva de Planes estratégicos para la sostenibilidad alimentaria y 3 para la elaboración de planes de capacitación en función de la demanda. En total, se registran más de 40 instituciones de más de 6 ministerios involucradas en estos grupos de trabajo.

Gráfico 7: Incrementos productivos en cooperativas beneficiadas

% de incremento de las principales producciones de las cooperativas beneficiadas.
2011 respecto al 2010.

Análisis comparado con los incrementos alcanzados a nivel nacional y provincial que reporta la ONE.



El beneficio a jóvenes y niños con una mejor formación técnica y profesional, también fue una meta cumplida. Se apoyó con equipos docentes, bibliografía y el mejoramiento de sus áreas de práctica a 22 IPAs, beneficiándose más 2000 estudiantes de estas instituciones. Por otra parte, más de 150 cooperativas fueron apoyadas con insumos y asesoría metodológica para realizar acciones de formación vocacional, como parte de su estrategia empresarial, beneficiándose a 3000 niños y niñas.

6.2 Principales Resultados.

Además del alcance de las metas previstas, la trayectoria seguida por el PALMA generó resultados de diversos órdenes, todos identificados por los propios actores participantes y los beneficiarios.,

Algunos de esos resultados constituyen productos derivados de las líneas de acción complementarias y de los subprogramas vinculados a la formación de capacidades técnicas, gerenciales e institucionales. Otros se refieren a cambios en las visiones, actitudes, comportamientos, relaciones interpersonales e interinstitucionales.

Entre los resultados asociados a productos obtenidos con PALMA pudieran destacarse:

1. Elaboradas herramientas para mejorar la gestión en el sector agrario:

- Se elaboraron diagnósticos participativos de necesidades que constituyen el punto de partida para el diseño e implementación de la estrategia de actuación
- Se elaboraron matrices, sistemas de información y fichas de impactos para la planificación y gestión del Programa.
- Se conformó un catálogo con especificaciones técnicas, precios y otros datos sobre una gran diversidad de productos (insumos, equipos, etc.) para el sector agropecuario.
- Los productores incorporaron herramientas de gestión como el plan de negocios, el plan estratégico y el análisis DAFO.
- Se produjeron materiales de apoyo para la capacitación técnica, dentro de los que se destacan instructivos, pancartas y manuales¹²
- Se construyeron planes municipales para la capacitación orientada a la demanda, legitimados e institucionalizados por el Ministerio de la Agricultura como referentes para la gestión de la capacitación en el sector agrario.

2. Fortalecidas las capacidades productivas y los servicios:

- Se mejoraron las capacidades productivas de nuevos usufructuarios y de las cooperativas al entregarles nuevos equipos, maquinarias e insumos.
- Los equipos técnicos, productores y actores locales aprendieron e implementaron prácticas innovadoras y nuevas técnicas de producción.
- Se modernizaron e incrementaron los servicios a productores: Fitotécnicos, veterinarios, de suelos, semilla, etc.
- Los productores tuvieron acceso a nuevas tecnologías agrarias y logran usar más eficientemente las existentes.
- Se diversificaron las producciones en las entidades productivas.

3. Fortalecidas capacidades de gestión a nivel nacional y local en el sector agrario:

- Se crearon y fortalecieron grupos intersectoriales de trabajo y de gestión del Programa a nivel municipal, provincial y nacional.
- Se mejoraron la eficiencia y eficacia del trabajo al facilitarse la movilidad de los equipos locales, las tecnologías informáticas, el flujo de información y la coordinación e implementación de los subprogramas.
- Las cooperativas fortalecieron su autonomía apropiándose de conceptos, principios y valores que reafirman la cultura cooperativa.
- Se fortalecieron las capacidades para la implementación de proyectos locales que se han devenido en iniciativas municipales de desarrollo, más allá del sector agropecuario.
- Los actores y decisores municipales se apropiaron de métodos participativos como en el caso de la construcción colectiva de planes estratégicos para la seguridad alimentaria.
- Se reconoció el papel protagónico del gobierno local para alcanzar la seguridad alimentaria a nivel local.

12. Manual Metodológico para la Formación en Gestión Integral Cooperativa, Material de apoyo para formadores en Planes de Negocios; Guía para el diseño de planes de capacitación, entre otros.

Los propios beneficiarios del Programa han señalado con sus palabras la relevancia del mismo:

“Transformación en las personas a través del conocimiento”.

“Técnicas y recursos adquiridos por los campesinos”.

“Proceso de integración desde el productor hasta el consumidor que mejora la alimentación”.

“Campos cultivados, un renacer para todo tipo de cultivo en el sector agropecuario”.

“Personas satisfechas compartiendo los frutos”.

“Una esperanza para los nuevos usufructuarios”.





¿Por qué se convirtió en un programa exitoso?

Un conjunto de factores han permitido que PALMA sea un programa exitoso. Muchos de ellos están relacionados con:

El apoyo a la política agraria nacional

- La correspondencia entre la voluntad política de la dirección del país de introducir cambios en el sector agrario y los objetivos del Programa.
- El acompañamiento brindado por PALMA a los Programas Nacionales priorizados en el sector agropecuario.
- La adecuada articulación de diversas direcciones nacionales del MINAG en las acciones y gestión del Programa.
- La flexibilidad y respuesta pertinente mostrada por el Programa ante nuevas necesidades de acompañamiento al proceso de re-estructuración del sector agroalimentario.

La capitalización tecnológica

- La relación entre la demanda tecnológica, la asignación de recursos y el fortalecimiento de capacidades técnicas para su adecuado aprovechamiento.
- La determinación de las necesidades tecnológicas a partir de métodos participativos.
- El acompañamiento técnico en la definición de las necesidades y en el asesoramiento para la adecuada utilización de lo adquirido.
- El sistema automatizado utilizado para el seguimiento y control de las adquisiciones de recursos tecnológicos (iPALMA).

La formación de capacidades técnicas, gerenciales e institucionales

- La metodología de trabajo participativa que refuerza el “aprender haciendo”, la inter-institucionalidad y la horizontalidad en la implementación del Programa.
- Los pilotajes que permiten experimentar, evaluar y sistematizar procesos innovadores para su posterior institucionalización y difusión.

- La identificación e implementación de los subprogramas atendiendo a las demandas de la base productiva y de los territorios.
- El acceso a la experiencia de otros contextos a través de intercambios, pasantías y el acompañamiento metodológico de expertos.
- La integración con las instituciones académicas e institutos de investigación que ha permitido contar con los avances científico técnicos en este sector.
- El carácter innovador para el contexto de los contenidos y temáticas utilizados para la formación de capacidades técnicas, gerenciales e institucionales.
- El levantamiento de prioridades y necesidades más allá de la seguridad alimentaria (formación de gestión de la calidad con equidad de género, gestión integral cooperativa y construcción institucional de la planeación estratégica).

La estructura de gestión del Programa

- La sensibilización – integración de las instituciones desde lo local hasta lo nacional,
- Contar con un sistema automatizado que facilita el flujo de información para la gestión del Programa de forma descentralizada.
- La permanencia, la profesionalidad y el desempeño de las personas involucradas en los órganos de gestión.
- La motivación y el compromiso de los actores que han participado en los diferentes subprogramas.
- Los importantes recursos aportados para la actividad de gestión (medios de transporte, capacidad de información, conocimientos, infraestructura de capacitación.)
- La disposición de un sistema de monitoreo participativo mediante encuentros de trabajo.





¿Qué aprendimos del PALMA?

Si tuviese que replicarse un programa de esta naturaleza se deben tener en cuenta los aprendizajes resultantes de miradas de los actores locales y nacionales, el equipo de dirección, los equipos técnicos y el equipo de sistematización.

8.1. Sobre la gestión del Programa

El trabajo en equipo facilita la gestión, la implementación de las líneas de acción y sus subprogramas, al propiciar compromiso, co-responsabilidad, construcción colectiva y toma de decisiones.

La estructura de gestión debe involucrar el nivel municipal, provincial y nacional para lograr la coordinación, la administración e integración de las contrapartes ejecutoras y los actores involucrados. Estos niveles expresan la manera en que se organiza la vida administrativa del país. De ahí que conformar la estructura de gestión teniéndolos en cuenta constituye una potencialidad para su desarrollo.

La práctica descentralizada de la gestión genera aprendizajes gerenciales en actores que habitualmente no se desempeñan en estos ámbitos. En la implementación del Programa, de manera paulatina, se apropiaron de su lógica de actuación, de instrumentos para el seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso.

8.2. Sobre la formación de capacidades técnicas, gerenciales e institucionales

La ruptura de esquemas de capacitación tradicionales ha sido muy relevante para lograr integrar el conocimiento científico técnico con el empírico local.

El enfoque participativo ha sido decisivo para la apropiación y puesta en práctica de los conocimientos, las metodologías y las concepciones impulsadas por el Programa.

La inserción de temas innovadores para el sector agrario: gestión con calidad de género, planes de negocios, planeación estratégica y gestión integral cooperativa ha permitido trascender una perspectiva productivista.

Las acciones de capacitación deben combinar la teoría con la práctica y desarrollarse a partir de diagnósticos, en función de las demandas y apoyarse en experiencias demostrativas y contextualizadas.

La necesidad de transitar de la formación de facilitadores a equipos municipales gestores de la capacitación permite utilizar los saberes y capacidades locales para cubrir las demandas de formación identificadas en los diagnósticos y constituye un principio que garantiza la sostenibilidad de esas formaciones a nivel local.

Los equipos municipales conformados para la gestión constituyen una valiosa herramienta para acompañar procesos de desarrollo vinculados a las transformaciones que se están dando en el país. PALMA en su implementación se adelanta a los cambios planteados en la actualización del modelo de gestión económico y social cubano, mostrando la eficiencia de esta práctica descentralizada.

Toda inversión tecnológica debe ir acompañada de procesos formativos e innovadores que garanticen la eficiencia, eficacia y la sostenibilidad de la propuesta de desarrollo que impulsa.

Los subprogramas de formación fragmentados deben transitar hacia una integración de las propuestas formativas. Esto implica compartir referentes teórico-metodológicos comunes que conduzcan a los beneficiarios a una apropiación orgánica y una práctica coherente con estos presupuestos.

8.3. Sobre la implementación del Programa

La concepción de innovación requiere incluir tanto la dimensión tecnológica del desarrollo agrario como el cambio de mentalidad de los actores involucrados. Lo anterior se traduce en nuevas actitudes, capacidades de gestión, maneras de pensar y de participar. Los protagonistas reconocen: “haber cambiado sus lentes”, “transformaciones en las personas a través de los conocimientos”, “PALMA como motor impulsor (energía y conocimiento) de cambios hacia el futuro”.

Se confirma la necesidad de contar con una estrategia de equidad de género en proyectos de desarrollo que promuevan igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para hombres y mujeres, y contribuyan a empoderarlas.

8.4. Sobre la participación de los actores

Para abordar la seguridad alimentaria se requiere la interdependencia y la complementación de roles y funciones de actores claves de los sectores no estatal, estatal, de servicios y de formación técnico-profesional.

Tomar en cuenta los saberes y experiencias locales de los diferentes actores productivos: cooperativas, unidades empresariales de base, entre otros; permite capitalizar el conocimiento local.

La interinstitucionalidad expresada en la identificación e integración de instituciones académicas, institutos de investigación y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en las temáticas son un aspecto trascendental para desarrollar un abordaje sistemático.

El rol del gobierno determina el éxito y sostenibilidad de la construcción de estrategias de desarrollo encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria, dada sus capacidades y competencias de convocar y aglutinar a los actores locales y su poder de decisión sobre las prioridades territoriales.







Recomendaciones

El proceso de sistematización del PALMA permite recomendar que:

- Los gestores deben tener claridad y compartir los referentes teóricos-conceptuales que sustentan la propuesta de transformación que promueven para garantizar la coherencia entre las diferentes acciones.
- Las acciones de capacitación y las metodologías implementadas siempre deberán responder al contexto donde se desarrollan, a las características de los actores y sus necesidades y a las transformaciones que se generan; para garantizar su carácter innovador y su pertinencia socio-económica para ese entorno.
- Durante toda la implementación se requiere de un eje de capacitación que contenga una estrategia para su implementación que garantice la sostenibilidad de esas acciones y el aprovechamiento de las capacidades formadas a nivel territorial.
- La estructura de gestión debe integrar todo los componentes para poder garantizar una adecuada interacción y seguimiento de diferentes líneas de acción complementarias.
- La generación de procesos participativos que incluyen una representatividad de los actores participantes para construir criterios de selección de áreas de actuación, identificar beneficiarios y apoyar experiencias pilotos asegura una implementación exitosa; ya que parte desde la apropiación de esos actores.
- Intencionar el diálogo entre el saber popular y el académico, entre los productores y los decisores permite empoderar a los actores y facilita la incidencia en políticas.
- Propiciar el intercambio con experiencias internacionales que fortalezcan capacidades al aportar miradas externas, nuevas propuestas y conocimiento de otros contextos aporta referentes importantes para los procesos de cambios.
- El gobierno local debe actuar como rector en el desarrollo estratégico de la seguridad alimentaria a partir de su rol en la gestión del desarrollo local.
- La construcción participativa de un sistema de indicadores y la incorporación de la mirada cualitativa son relevantes para validar las transformaciones de los sujetos en sus prácticas.



Bibliografía

Citada y consultada

- 1- ALAI (2011): Sumak Kawsay: Recuperar el sentido de la vida. AMÉRICA LATINA en movimiento, N° 452, febrero 2011.
- 2- ALAI (2010): La Agonía de un Mito: ¿Cómo reformular el “desarrollo”? AMÉRICA LATINA en movimiento, N°445, junio 2009.
- 3- Altieri, Miguel. A (2008): Soberanía alimentaria en la era post petrolera. Movilizándonos para rescatar nuestro sistema alimentario. *Revista ALAI*. Abril. Publicación Internacional de la Agencia Latinoamericana de Información. Ecuador.
- 4- CIEM-PNUD (2000): Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba, 1999, pp. 3-6.
- 5- Colectivo de autores. (2004) Cooperativismo y Administración. Un reto en el nuevo milenio. Centro de Estudios sobre Desarrollo Cooperativo y Comunitario Universidad de Pinar del Rio, Escuela Nacional de Educación Cooperativa INC República Dominicana.
- 6- Confederación de Cooperativas del Caribe Centro y Sur América (CCC CA) de Documento Facilitador II Congreso Ideológico Cooperativo, Lima Perú, mayo 2010.
- 7- Cumbre Mundial de la Alimentación Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Roma, 1996.
- 8- De Sousa Santos, Boaventura (1998): Reinventar la Democracia, Reinventar el Estado. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- 9- De Souza Silva, José; Cheaz, Juan; Santamaría, Julio; et al (2005): La Innovación de la Innovación Institucional: De lo universal, mecánico y neutral a lo contextual, interactivo y ético. Quito: Artes Gráficas SILVA.
- 10- De Souza Silva, José (2007): “La gestión innovadora del cambio institucional. La innovación de la innovación, del cambio de las cosas al cambio de las personas que cambian las cosas”. Conferencia presentada en el “IV Congreso Internacional y VII Congreso

Nacional de Trabajo Social *El Trabajo Social en las Transformaciones Sociales y Estatales Contemporáneas*. San José, Costa Rica, del 5-7 de septiembre.

- 11- De Souza Silva, José (2010): La Pedagogía de la pregunta y el día después del desarrollo. Hacia la educación contextualizada para construir el buen vivir en el mundo rural latinoamericano. Documento de apoyo a la presentación del autor, el día 8 de julio de 2010, en el "III Congreso Nacional de Educación Rural" realizado en Medellín, Colombia.
- 12- De Souza Silva (2011): 2020. "Hacia la sostenibilidad alimentaria en Cuba construida por cubanos y cubanas". Propuesta para la construcción colectiva de planes estratégicos municipales de seguridad alimentaria en Fomento, Mantua y Santiago de Cuba, formulada en diciembre de 2010 con la participación de 242 representantes de 127 entidades estratégicas para la construcción de la 'sostenibilidad alimentaria' en Cuba. La Habana, Cuba.
- 13- De Souza Silva, José; Cheaz, Juan; y Calderón, Johanna (2001): "La Cuestión Institucional: De la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de Época". Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional. San José, Costa Rica: Proyecto ISNAR "Nuevo Paradigma".
- 14- Hernández Chávez, Carmen N. (2008). "El género en el trabajo comunitario" En: Género. Selección de lecturas. Editorial Caminos, La Habana.
- 15- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Aprobado el 18 de abril de 2011.
- 16- Piñeiro Harnecker Camila (2011): Cooperativas y Socialismo. Una mirada desde Cuba. Editorial Caminos. La Habana.
- 17- PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano, 1999, p. 34
- 18- Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba. Documento de Proyecto.
- 19- Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba. Informe final abril 2009 - noviembre 2011.
- 20- Rodríguez Gusta Ana Laura (2010) "Igualdad de Género en las Empresas". Oficina Regional de América Latina y el Caribe PNUD.
- 21- Rosset, Peter (2003): "Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements." Institute for Food and development Policy Backgrounder vol. 9, no. 4.
- 22- Ruiz Bravo, Patricia (2004): "Género y desarrollo. Aportes para un debate", Ponencia presentada en el Coloquio Internacional *Políticas de economía, Ambiente y Sociedad en tiempo de globalización. Más de los debates sobre la coyuntura en Venezuela*. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales. Caracas.
- 23- Stedile, Joao Pedro (2010): "Las tendencias del capital sobre la agricultura". *Revista ALAI*. Octubre. Publicación Internacional de la Agencia Latinoamericana de Información. Ecuador.

Anexos

Tabla 2. Comportamiento significativo de algunos indicadores

Resultados Esperados	Comportamiento significativo de los indicadores relevantes
<p>Incrementada la disponibilidad de alimentos a nivel local</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La producción de frijol en el 2011 se incrementó en un 77% en las cooperativas beneficiarias respecto al 2010. - El crecimiento de la producción de maíz fue de más del 80% en el 2011. - Las cooperativas de Sancti Spíritus y Santiago de Cuba, duplicaron sus producciones de arroz. - En las cinco provincias donde actúa el Programa la producción de hortalizas y vegetales se un incrementaron en más del 70%. - Tres de las provincias aumentan su producción de frutas en un 12 %. - Se incrementó en un 60 % la producción de carne de cerdo en tres provincias. - Se aprecia un modesto crecimiento en la producción de leche (8%) - 74 planes de negocios son elaborados en las cooperativas beneficiarias y 10 (13%) de ellos son asistidos técnicamente para su futura implementación. - Administrativos y productores de 291 cooperativas se capacitan en herramientas de gestión empresarial y planificación estratégica participativa. - 54 entidades productivas de 5 municipios pilotos fortalecen su gestión cooperativa mediante un programa de formación para grupos gestores municipales. - Del 2010 al 2011, las cooperativas beneficiadas con el proyecto han incrementado las solicitudes de créditos en un 60% y han incrementado los créditos obtenidos en un 75%. - 125 entidades de servicios de los 37 municipios fortalecen su capacidad de proveer servicios - Las instituciones de servicio y apoyo a la producción del área de actuación del Programa comienzan a incorporar aspectos de factibilidad económica. - 27% de las entidades productivas beneficiadas potencian sus capacidades para la comercialización. - 13 entidades de acopio, 2 mercados y 25 puntos de venta son fortalecidos.

Resultados Esperados	Comportamiento significativo de los indicadores relevantes
<p>Fortalecidas las capacidades locales para la gestión de la seguridad alimentaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la capacidad de trabajo de las Delegaciones municipales y provinciales del MINAG que logran ahora atender el sector productivo con mayor calidad y frecuencia. - Se observa una mayor capacidad de articulación de las Delegaciones del MINAG con otras instituciones del territorio. - Se crean y forman grupos gestores intersectoriales a nivel municipal para la implementación de los Subprogramas de formación. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - 37 municipios se familiarizan con la elaboración de los planes municipales de auto-abastecimiento de alimentos y se finalizan 5 planes pilotos. - 3 Planes estratégicos municipales para la seguridad alimentaria elaborados. - 3 municipios pilotos crean y forman Comités Estratégicos y equipos técnicos para la construcción de estrategias locales para la seguridad alimentaria.
<p>Potenciada a nivel local la formación técnica y vocacional agropecuaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 3 Municipios pilotos elaboran planes de gestión de la capacitación orientados a la demanda. - 5 Escuelas Provinciales del MINAG cuentan con metodologías para el diseño de planes de formación orientados a la demanda. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Se constata una mejor coordinación entre el sector educativo y el productivo (el MINAG y cooperativas) para fomentar la formación vocacional. - Se cuenta con mejores condiciones para el desarrollo de las actividades lúdico-educativas en 150 círculos de interés ubicados en las cooperativas beneficiarias del Programa. - 22 escuelas para la formación técnica agropecuaria ubicadas en 20 municipios pilotos mejoran sus condiciones para el proceso docente- educativo.

Tabla 3. Municipios con pilotajes en los distintos Subprogramas.

Subprogramas	Municipio	Provincia
Gestión Cooperativa	Cabaiguán	Sancti Spiritus
	Pinar del Río	Pinar del Río
	Bayamo	Granma
	II Frente	Santiago de Cuba
	Guantánamo	Guantánamo
	Yaguajay	Sancti Spiritus
	III Frente	Santiago de Cuba
	El Salvador	Guantánamo
Planificación Estratégica Innovación Institucional	Mantua	Pinar del Río
	Fomento	Sancti Spiritus
	Santiago de Cuba	Santiago de Cuba
	Guantánamo	Guantánamo
	Contramaestre	Santiago de Cuba
	Jiguaní	Granma
	Cauto Cristo	Granma
	Los Palacios	Pinar del Río
	Cabaiguán	Sancti Spiritus
Gestión de la Capacitación	Jatibonico	Sancti Spiritus
	Manzanillo	Granma
	Majagua	Ciego de Avila
	Yateras	Guantánamo
	San Luis	Pinar del Río
	Contramaestre	Santiago de Cuba

Subprogramas	Municipio	Provincia
Gestión con equidad de género	Los Palacios	Pinar del Río
	Cabaiguán	Sancti Spiritus
	Jiguaní	Granma
Gestión de cadenas agroalimentarias a nivel local		Sancti Spiritus
		Santiago de Cuba
Extensionismo y transferencia de innovación a nivel local		Pinar del Río
		Sancti Spiritus
		Granma
		Santiago de Cuba
		Guantánamo

**La experiencia viaja, cruza fronteras,
y añade valor a los programas:**

Hemos emprendido la tarea de “Compartir Conocimiento” guiados por un concepto básico: muchas de nuestras experiencias pueden ser útiles para otros en la región. La experiencia puede viajar, cruzar fronteras, y añadir valor al trabajo de los demás.

Esta serie de publicaciones es el canal elegido para este propósito y, por supuesto, es el resultado de un esfuerzo compartido que incluyó el desarrollo de una metodología para agilizar la sistematización y el intercambio del conocimiento. En la iniciativa han participado colegas de Gobiernos Nacionales y Locales, Oficinas de País de PNUD, expertos temáticos, y los equipos temáticos del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Lo visible es sólo la punta del iceberg. En este caso, las publicaciones son sólo una parte de “Compartir Conocimiento”. Son una presentación sintética de opciones de programación y aspectos relevantes de cada experiencia. Nos cuentan, de manera resumida, “cómo se hizo el programa y cómo se hace”. Cada experiencia cuenta con una rica y detallada documentación en línea (documentos de proyectos, evaluaciones, informes, datos relevantes, etc.). Estas herramientas contribuyen a transferir, recrear y adaptar el programa sistematizado, la realidad suele retornos.

La Unión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo coinciden en los esfuerzos de cooperación orientados a la promoción del desarrollo, el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos y, la seguridad humana. La colaboración con las instituciones y organismos nacionales y regionales, permite contribuir a la promoción y generación de mayores oportunidades para los ciudadanos, las familias y la sociedad. Esta publicación es una contribución del trabajo conjunto entre los citados organismos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es la red de las Naciones Unidas que coopera con pueblos y Estados de todo el mundo para atender las necesidades del desarrollo y lograr un nivel óptimo de calidad de vida para las personas. Presente en 166 países, el PNUD trabaja con gobiernos e instituciones nacionales y regionales, la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y un amplio grupo de actores para ayudar a encontrar soluciones propias a los retos del desarrollo humano. En los países donde PNUD tiene presencia enfoca su cooperación hacia los siguientes temas: Gobernabilidad democrática, Reducción de la pobreza, Prevención y recuperación de las crisis, Energía y medio ambiente, Género y VIH/SIDA.

Con la colaboración de:

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Centro Regional para América Latina y el Caribe**

Unidad de Gestión de Conocimiento

<https://www.regionalcentrelac-undp.org>

<https://undp.unteamworks.org/node/76466>

**Programa de Apoyo Local a la Modernización
Agropecuaria en Cuba**

Financiado por:



Unión Europea