EVALUACION FINAL

Cuba

Ventana temática
Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición

Título del Programa:
Apoyo a la lucha contra la anemia en grupos vulnerables en Cuba

Autor: Sergio Lenci, consultor

Julio 2013

Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargar y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los "Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas" del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado del F-ODM

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.

FONDO PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
(F-ODM)

Ventana De Infancia Seguridad Alimentaria Y Nutrición

INFORME DE EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA CONJUNTO

APOYO A LA LUCHA CONTRA LA ANEMIA EN GRUPOS VULNERABLES EN CUBA

POR: SERGIO LENCI

	INDICE	
	RESUMEN EJECUTIVO	***Pág. 4***
1	***ANTECEDENTES Y OBJETIVOS***	***Pág. 9***
	1.1. El Fondo ODM y la ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición	
	1.2 Objetivos de la evaluación final	
	1.3 Enfoque de la evaluación y metodología	
	1.4 Condicionantes y límites del estudio realizado	
2	***DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA***	***Pág. 12***
	2.1. Concepción del Programa y lógica de intervención	
	2.2. Arreglos de gestión	
3	***NIVELES DE ANÁLISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN***	***Pág. 17***
	3.1. Ejecución presupuestaria	
	3.2. Análisis de los resultados	
	3.3 Análisis del diseño del Programa	
	3.4. Análisis del Proceso de implementación	
4	***CONCLUSIONES***	***Pág. 31***
	4.1 Relevancia	
	4.2 Eficiencia	
	4.3 Efectividad	
	4.4 Sostenibilidad	
5	***RECOMENDACIONES***	***Pág. 34***
	ANEXOS ***I. PREGUNTAS DE EVALUACION (EXTRACTO DE TERMINOS DE REFERENCIA)*** ***II. PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS*** ***III. AGENDA DE LA MISIÓN***	***Pág. 36***

AGRADECIMIENTOS

El consultor encargado de esta evaluación quisiera agradecer al Comité Directivo del Programa por la confianza que ha tenido en comisionarle este trabajo. Además, agradece a todos los actores involucrados por el espíritu de colaboración demostrado durante el proceso de evaluación. Un agradecimiento especial va al personal del Ministerio del Comercio Exterior, al de la Oficina Nacional del Programa y a la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de la Naciones Unidas en Cuba, que han acompañado muy de cerca todo el proceso y han respondido con grande disponibilidad y eficiencia a todos los pedidos de información y asistencia, antes, durante y después de la misión a Cuba.

RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo ODM y la ventana de Prevención de Infancia Seguridad Alimentaria y Nutrición

El F-ODM fue establecido a través de un acuerdo de cooperación entre el Gobierno de España y el PNUD, firmado en Diciembre de 2006 por un montante de 528 millones de Euros. En septiembre de 2008 se firmó un acuerdo complementario por un monto adicional de 90 millones de Euros para una ventana temática de infancia y nutrición. El fondo se articula en ocho ventanas temáticas y opera a través de los equipos de Naciones Unidas en el país, promoviendo el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia de las intervenciones de desarrollo a través de la colaboración entre Agencias Fondos y Programa de Naciones Unidas. La modalidad de intervención es la de programa conjunto (PC), habiéndose aprobado en la actualidad 130 PC en 50 países.

Los 24 programas de la Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición engloban 12 tipos de resultados diferentes que pueden englobarse en 2 categorías: (1) la mejora directa de la nutrición y la seguridad alimentaria de la población, especialmente de los niños y las mujeres embarazadas, y (2) el fortalecimiento de la capacidad gubernamental para conocer los problemas de seguridad alimentaria y nutrición y para planificar vías para abordarlos.

Esta evaluación fue comisionada por el Programa a través de la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Cuba, a un consultor externo, y fue conducida en el período comprendido entre abril a junio del 2013

Objetivos de la Evaluación:

Acorde a los términos de referencia, los objetivos de la evaluación son los siguientes:

- Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F- ODM.
- Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
- Medir el alcance de los efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
- Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F- ODM a nivel local y nacional (ODM).
- Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial y los ODM, con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.

Metodología Empleada

Para esta evaluación se ha adoptado un enfoque metodológico mixto. Esto se concretó no solamente en relacionar datos cuantitativos y cualitativos, sino también en combinar enfoques deductivos e inductivos en la recopilación y análisis de los datos. La recopilación de datos se ha dado a través de tres técnicas básicas: revisión documental, consulta con los actores involucrados, observación directa en el terreno.

La información recopilada fue organizada en el marco de las dimensiones de diseño, proceso de implementación y contribución al cambio, con sus respectivas líneas de investigación. Para la validación de los hallazgos se adoptó el método de la triangulación. Por un lado, los datos cuantitativos y documentos oficiales fueron comparados con las percepciones de los entrevistados; y por otro lado, las opiniones de los diferentes actores alrededor de un determinado tema fueron analizadas a través de referencias cruzadas para aproximarse a una interpretación que se pueda asumir lo mas posible objetiva e imparcial.

Conclusiones y recomendaciones de la evaluación

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones del informe. Las conclusiones están

estructuradas alrededor de los criterios de evaluación adoptados: relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad.

Relevancia

i) La evaluación final del Programa confirma su relevancia para las necesidades del País y para los objetivos de la ventana temática del F-ODM sobre infancia y nutrición. El programa tuvo también la capacidad de moverse en un contexto dinámico, adaptándose a los ritmos y los procesos institucionales del País, lo cual le ha permitido mantener su alineación con la prioridades nacionales durante todo el proceso de implementación. La relevancia del Programa se evidencia también en el enfoque intersectorial con el cual fue diseñado e implementado. Esto ha permitido abordar el tema de la anemia por deficiencia de hierro como expresión de una multiplicidad de factores sociales, económicos y culturales que hay que tomar en cuenta en los procesos de planificación y gestión del desarrollo local.

ii) Además, la relevancia del Programa se ha mantenido e incrementado durante todo el proceso de implementación, gracias a la capacidad de analizar estratégicamente sus avances y de adoptar los cambios necesarios para asegurarse que las acciones impulsadas contribuyeran a los efectos esperados. El hecho que durante la implementación del PC se haya incremento el apoyo a unidades de producción de carne , es un ejemplo concreto de análisis y dirección estratégica del Programa desde una perspectiva de gestión por resultados. En efecto, las prioridades estratégicas del programa se centraron inicialmente en la agricultura urbana y sub urbana, sin embargo, frente al argumento que el consumo de carne tiene un impacto más fuerte sobre la anemia respecto a los vegetales, se fue paulatinamente aumentando el apoyo al sector pecuario.

iii) En este marco, las dinámicas participativas e inclusivas que han caracterizado la actuación del Programa han permitido ganar progresivamente la apropiación y el compromiso de los actores locales que no fueron involucrados en el diseño. En efecto, la evaluación pudo constatar el alto grado de apropiación de los objetivos y lógica de intervención del Programa, de parte de todos los actores locales y nacionales involucrados, lo cual representa un elemento importante para la continuidad de los procesos impulsados.

Eficiencia

iv) El Programa se ha beneficiado de una gestión eficiente, sobre todo en términos de coordinación interna y externa. Lo anterior ha resultado en la optimización de recursos humanos y financieros gracias a las sinergias que se han logrado entre las instituciones directamente involucradas en su implementación y con otros actores nacionales e internacionales. Las modalidades de diseño e implementación de las acciones de capacitación asistencia técnica en varios componentes del Programa constituyen ejemplos de buenas prácticas. Bajo este punto de vista, la modalidad de Programa Conjunto se ha constituido en una plataforma de trabajo interinstitucional que ha implicado una curva de aprendizaje tanto del lado de la ONU como de las instituciones nacionales y cuyos beneficios son hoy en día evidentes.

v) A la fecha de la evaluación, el Programa consiguió ejecutar prácticamente todo su presupuesto, sin embargo, se han detectado desafíos de eficiencia en la adquisición y distribución de insumos. Algunos de estos, sobre todo maquinaria y equipamientos, han sido entregados solamente hacia el final del Programa, afectando así la posibilidad de visibilizar y consolidar todos los resultados dentro del tiempo a disposición. Esto aplica por ejemplo al caso de la planta para la producción industrial de alimento fortificado en Pinar del Río, que todavía no ha empezado a producir, aunque se esté ultimando su instalación y puesta en marcha. Además, algunos elementos de eficiencia han implicado la interrupción de la entrega del alimento fortificado importado, durante 9 meses. Bajo este punto de vista, la evaluación reveló que todavía existen espacios de mejora para una mayor agilidad en la toma de decisiones lo cual hubiera permitido planificar con mayor antelación la importación del alimento y garantizar la continuidad en la distribución. Asimismo, hay espacio de mejora para acelerar los procedimientos de adquisición del lado de la ONU, cuya agilidad depende también del nivel delegación de autoridad que se le otorga a los jefes de agencia en los países y de los tiempos de respuesta institucional desde sus sedes centrales.

Efectividad

vi) La evaluación final reveló que el Programa fue efectivo en contribuir a generar condiciones más

propicias para la prevención y el control de la anemia. En este contexto, a través de un diálogo constante con sus contrapartes, las Naciones Unidas han agregado valor gracias a su acompañamiento técnico y administrativo y facilitando el intercambio de experiencias y conocimientos a nivel nacional e internacional.

vii) La efectividad del Programa se evidencia en los resultados logrados en términos de: a) incremento y diversificación de la producción de vegetales ricos en hierro y de carnes de ganado menor; b) mejores capacidades para prestar un servicio eficiente en el marco del sistema de planificación y distribución de alimentos del Ministerio del Comercio Interior, sobre todo por lo que se refiere a la capacidad de análisis de necesidades y la optimización de los alimentos de la canasta básica distribuidos a través de las unidades de comercialización; c) mejores condiciones de los círculos infantiles y de los hogares maternos para prestar servicios eficientes y de calidad; d) mayor acceso a la leche materna gracias a la instalación de Bancos de Leche Humana; e) mayores capacidades de análisis epidemiológico y de prevención de la anemia gracias al fortalecimiento del sistema de control y vigilancia del Ministerio de Salud Pública.

viii) Por otro lado, los hallazgos de la evaluación sugieren que no necesariamente hay una correlación entre incremento de la producción, disponibilidad de alimentos en los espacios institucionales y acceso físico a los mismos por parte de la población meta. Lo anterior podría llevar a cuestionar una de las hipótesis de trabajo concebidas en la fase del diseño del Programa, según la cual al incremento de la producción por un lado y a una mayor eficiencia de los espacios y mecanismos institucionales por el otro, corresponde un efecto directo en términos de incremento de acceso físico a los alimentos. En realidad, los hallazgos de la evaluación sugieren que existen otros factores que pueden incidir significativamente en el efecto buscado. Durante la misión de evaluación se ha tratado de identificar estos factores. Sin embargo, con la información disponible no fue posible llegar a conclusiones definitivas al respecto. Lo que se puede afirmar es que el tema del incremento del acceso físico a los alimentos ricos en micronutrientes a través de CI y HM queda como una interrogante abierta, sobre la cual podría ser útil que las autoridades nacionales y las organizaciones de la ONU profundicen el análisis para identificar con precisión los factores de incidencia y tomar las decisiones pertinentes sobre una solida evidencia empírica.

ix) Con respecto al acceso económico a los alimentos por parte de la población no institucionalizada, la evaluación final confirma las conclusiones de la evaluación intermedia. Aunque el Programa pudo contribuir a incrementar la producción agrícola y en parte, la oferta de alimentos en los mercados de los municipios cubiertos, su posibilidad de incidencia en el poder adquisitivo de las personas y, por ende en la accesibilidad económica a los alimentos es mínima. Esta no se debe a dificultades en el proceso de implementación, más bien se caracteriza quizás como un exceso de ambición en la fase de diseño.

Sostenibilidad

Para mayor claridad en la exposición, las conclusiones sobre sostenibilidad se presentan agregadas en tres niveles diferentes, aunque en la práctica están íntimamente vinculadas entre ellos.

x) Un primer nivel mira a la sostenibilidad desde una perspectiva nacional, en términos de continuidad de los procesos impulsados más allá del tiempo de duración del PC. En efecto, si bien el Programa ha contribuido a generar condiciones propicias para la prevención y el control de la anemia, es imprescindible que haya una continuidad de los procesos impulsados para consolidar los resultados logrados y garantizar que esto abunde en un impacto medible sobre los indicadores de la anemia. Bajo este punto de vista un factor de sostenibilidad es la alineación del PC con las prioridades del Gobierno de Cuba y su inserción en programas nacionales. Esto asegura la voluntad política y el compromiso institucional de los actores nacionales con un horizonte que va más allá del Programa conjunto. En este mismo nivel se insertan también factores de sostenibilidad financiera. En esta línea, se destaca el hecho que todas las inversiones planificadas en el marco del Programa se insertaron en el Plan Nacional de la Economía, lo cual garantiza que haya una cubertura financiera para su funcionamiento y manutención. Por otro lado, hay aspectos de la sostenibilidad financiera que tienen que ver con la rentabilidad y la eficiencia económica de las unidades productivas apoyadas y con la capacidad que ellas tendrán de manejarse en un esquema de autonomía financiera, lo cual es parte de las líneas impulsadas con la actualización del modelo socio económico del País.

xi) Un segundo nivel de sostenibilidad tiene que ver con las dinámicas de trabajo de los equipos locales. El

hecho que el personal involucrado a nivel provincial y municipal es representado por funcionarios de instituciones Cubanas y es pagado por ellas mismas, de por si representa un importante elemento de sostenibilidad. Sin embargo, más allá de los aspectos financieros, es necesario seguir acompañando estos procesos para garantizar que el enfoque intersectorial y las dinámicas de trabajo coordinado entre distintos sectores y niveles institucionales se consolide plenamente.

xii) Un tercer nivel tiene que ver con la sostenibilidad y la rentabilidad financiera de inversiones especificas que se han hecho en el marco del PC. El caso más importante en esta dirección es lo de la planta de Pinar del Río. Aunque la planta que se ha instalado responde plenamente a las necesidades detectadas en el diseño del programa para la producción de alimento fortificado, el desafío principal que se enfrenta es la producción nacional de materia prima, principalmente de leche en polvo. A medida que se incremente la producción nacional de esta materia prima, podrá incrementarse la sostenibilidad financiera de la planta y el ahorro que ella puede generar para el balance nacional de importaciones. Para esto será necesario no solamente incrementar la producción nacional de leche fluida, sino estabilizar la disponibilidad de la misma durante todo el año. Para tal efecto, sería oportuno complementar la instalación de la planta con la adquisición de un evaporador para producir leche en polvo, la cual permitiría almacenar la producción excedente de leche fluida durante la temporada de lluvia y garantizar mayor disponibilidad en la temporada seca, cuando la producción tiende a bajar sensiblemente.

Recomendaciones

A la luz de los hallazgos y conclusiones de este informe se presentan a continuación algunos temas estratégicos en los cuales se recomienda que las organizaciones de la ONU y las instituciones nacionales continúen haciendo esfuerzos para trabajar conjuntamente. Las recomendaciones se presentan estructuradas alrededor de cuatro ejes fundamentales.

1. Consolidación de los resultados logrados y continuidad de los procesos.

Para consolidar los resultados logrados se recomienda dar continuidad a los procesos impulsados y dar seguimiento especialmente a los siguientes temas:

1.1 Planta Industrial de Pinar del Río. Monitorear la puesta en marcha de la Planta industrial de Pinar del Río, analizar detenidamente las necesidades de abastecimiento de materia prima y definir mecanismos de planificación de la adquisición de la misma que garanticen continuidad en la producción.

1.2 Análisis de tendencias en la producción de alimentos ricos en hierro. Seguir haciendo esfuerzos para levantar datos confiables sobre el incremento en la producción de alimentos ricos en hierro y la entrega de los mismos a CI y HM. En este marco es importante que el seguimiento se de a nivel Municipal ya que los promedios provinciales no son necesariamente representativos de la realidad.

1.3 Relación entre disponibilidad alimentos y acceso a los mismos. Hacer un análisis tendencial profundo, con base en los datos que se vayan levantando, para identificar con mayor claridad los factores que pueden determinar la relación entre incremento de producción, disponibilidad y acceso a los alimentos, para que las instituciones nacionales puedan tomar las decisiones pertinentes sobre una solida base de evidencia empírica.

1.4 Formación y asistencia técnica. Definir mecanismos institucionales que garanticen la continuidad de la oferta coordinada de servicios de capacitación, formación e asistencia técnica bajo la rectoría de las universidades.

1.5 Otros temas que se consideren relevantes y de interés para el país.

2. Mecanismos de seguimiento

2.1 Se recomienda que los órganos de gestión y coordinación del Programa se mantengan formalmente activos por lo menos hasta finales de 2013

2.2 Se recomienda que los Grupos Gestores del Desarrollo Local sea institucionalizados como instancias técnicas permanentes de asesoramiento al Gobierno municipal y de monitoreo de los procesos de desarrollo local. Para tal efecto, será importante definir los roles y responsabilidades de los integrantes de los grupos gestores.

2.3 Se recomienda que las instancias superiores de las instituciones nacionales sigan dando prioridad a la coordinación en ámbito municipal.

3. Movilización de recursos

3.1 Se recomienda que el MINAL presente un nuevo proyecto para la adquisición de un concentrador que le permita facilitar el trabajo o complementar el proceso Tecnológico de la Empresa de productos Lácteos de Pinar del Rio.

3.2 Se recomienda buscar y movilizar recursos para seguir incrementando la producción de alimentos, particularmente de carne.

3.3 Se recomienda buscar y movilizar recursos para replicar la experiencia de los bancos de leche en otras provincias y, posiblemente, elevarla a escala nacional.

4. Procesos de adquisición-liberación aduanera- distribución

4.1 Se recomienda hacer un análisis de los procesos de adquisición, liberación aduanera, y distribución de insumos a los destinatarios finales, para ver si hay espacios de flexibilidad para agilizar la importación y la entrega de donaciones de la colaboración internacional.

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

1.1. El Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM) y la ventana Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición

En Diciembre de 2006 el PNUD y el Gobierno de España firmaron un acuerdo de colaboración por un montante de €528 millones con el objetivo de contribuir al progreso en los ODM y otros objetivos de desarrollo a través del sistema de Naciones Unidas. Adicionalmente el 24 de septiembre de 2008 España contribuyó con 90 millones de Euros más que fueron destinados a la creación de una ventana temática de Infancia y Nutrición. El F-ODM apoya a los países en el progreso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de replicación e impacto en la población.

El F-ODM opera en los países a través de los equipos de Naciones Unidas en el país, promoviendo el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia de las intervenciones de desarrollo a través de la colaboración entre agencias de Naciones Unidas. La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de programa conjunto, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 49 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas a progresar en el logro de los ODM.

Los 24 programas de la Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición engloban 12 tipos de resultados diferentes que pueden englobarse en 2 categorías: (1) la mejora directa de la nutrición y la seguridad alimentaria de la población, especialmente de los niños y las mujeres embarazadas, y (2) el fortalecimiento de la capacidad gubernamental para conocer los problemas de seguridad alimentaria y nutrición y para planificar vías para abordarlos. La mayor parte del resto de resultados encaja dentro de estos dos ámbitos temáticos ampliamente definidos. Por ejemplo, la mejora de la seguridad alimentaria y el aumento del suministro de alimentos nutritivos mediante intervenciones en la agricultura están directamente relacionados con el primer resultado, la reducción de la inseguridad alimentaria y la desnutrición. De igual manera, muchos Programas Conjuntos proponen mejorar las políticas de seguridad alimentaria, bien mediante su incorporación a las políticas generales o mediante la revisión de las políticas actuales en materia de seguridad alimentaria.

1.2 Objetivos de la evaluación final

La estrategia de seguimiento y evaluación del Secretariado del F-ODM y la Guía de Implementación de PC establecen que todos los programas conjuntos sean evaluados al final de su implementación.

Según sus Términos de Referencia, los objetivos generales de las evaluaciones finales son los siguientes:

- *Establecer en qué medida el programa conjunto ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.*
- *Generar conocimientos empíricos sustantivos sobre una ventana temática del F-ODM, o más, identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).*

En este marco, se plantean los siguientes objetivos específicos para la evaluación:

- *Medir el grado en que el programa conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.*
- *Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del programa conjunto respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.*
- *Medir el alcance de los efectos positivos del programa conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades instituciones, según los propósitos del programa.*
- *Medir la contribución del programa conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (ODM).*
- *Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial y los ODM, con el objeto de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de algunos de sus componentes.*

1.3. Enfoque de la Evaluación y Metodología

Para esta evaluación se ha adoptado un enfoque metodológico mixto. Esto se concretó no solamente en relacionar datos cuantitativos y cualitativos, sino también en combinar enfoques deductivos e inductivos en la recopilación y análisis de los datos. El juicio sobre la efectividad del Programa se basa en un análisis de contribución, bajo el supuesto que la complejidad de los proceso de cambios de desarrollo requiere una perspectiva sistémica. En este marco, el Programa se considera como una variable en un contexto mucho más amplio de factores que pueden contribuir a generar o a limitar los efectos buscados.

La recopilación de datos se ha dado a través de tres técnicas básicas: revisión documental, consulta con los actores involucrados, observación directa en el terreno. La revisión documental abarcó una serie de documentos conceptuales, técnicos y financieros, cuyo listado se presenta en anexo a este informe. La consulta con los actores involucrados se hizo en la gran mayoría de los casos por medio de entrevistas semi-estructuradas. Además, se realizaron reuniones con el Comité de Gestión del PC y grupos focal con algunos equipos locales. Durante la misión a Cuba el evaluador visitó algunos sitios donde el programa opera, lo cual permitió ver instalaciones y hablar directamente con operadores y beneficiarios del Programa.

Síntesis, análisis y validación de la información.

La información recopilada fue organizada en el marco de las dimensiones de diseño, proceso de implementación y contribución al cambio. Para la validación de los hallazgos se adoptó el método de la triangulación. Por un lado, los datos cuantitativos y documentos oficiales fueron comparados con las percepciones de los entrevistados; y por otro lado, las opiniones de los diferentes actores alrededor de un determinado tema fueron analizadas a través de referencias cruzadas para aproximarse a una interpretación que se pueda asumir lo mas posible objetiva e imparcial.

1.4 Condicionantes y Limites del Estudio Realizado

Los principales límites y las condicionantes de la evaluación tienen que ver con el momento en que esta se ha comisionado respecto a la duración del Programa, con el tiempo disponible para su realización y con la disponibilidad de datos cuantitativos para medir algunos resultados.

Con respecto al primer punto, cabe destacar que la evaluación final se hizo antes del cierre del PC. Sin embargo, el impacto en términos de prevención y control de la anemia es medible en un horizonte de mediano o largo plazo que va más allá de la duración del Programa. De hecho, un análisis de impacto creíble necesitaría de una observación de la población meta durante un largo período de tiempo (años) y de un análisis contra factual que implica observar y analizar el comportamiento de la anemia en provincias y municipios donde el Programa no ha operado. Considerando los tiempos a disposición y los datos actualmente disponibles, este tipo de análisis está fuera del alcance posible de esta evaluación.

En este contexto, la evaluación ha tratado de llegar a una medición cuantitativa de los efectos y a un análisis interpretativo lo más profundo posible. Sin embargo, el hecho que algunos resultados todavía son incipientes, la limitada disponibilidad de datos y el poco tiempo disponible para eventualmente recopilar de primera mano los que falten, no siempre han permitido la cuantificación y el análisis con el nivel de detalle y de profundidad que se pudiera auspiciar.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y ARREGLOS DE GESTIÓN

2.1 Concepción del Programa y Lógica de Intervención.

El Programa Conjunto (de ahora en adelante "PC" o simplemente "Programa") *Apoyo a la lucha contra la anemia en grupos vulnerables en Cuba* inició el 28 de octubre de 2009, con el objetivo de disminuir la prevalencia de anemia en niños y niñas de 0 a 5 años (con prioridad en los de hasta 24 meses) y en mujeres embarazadas. El PC tenía una duración prevista de tres años y un presupuesto total de 8.5 millones de dólares americanos (USD 8,500,000). Durante la implementación del Programa el Secretariado del F-ODM otorgó una extensión de ocho meses, sin ampliación de presupuesto, por lo cual su fecha de cierre es el 28 de Junio de 2013. Las instituciones nacionales más directamente involucradas son el Ministerio de la Industria Alimenticia (MINAL) como institución líder, el Ministerio de la Agricultura (MINAG), el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) y el Ministerio de Comercio Interior (MINCIN). El Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) participa en su rol de coordinador de la colaboración internacional a nivel de país. Del lado de la ONU participan cinco organizaciones, siendo la UNICEF la Agencia líder del Programa. El presupuesto del PC esta distribuido entre las organizaciones participantes a lo largo de los tres años como se ilustra a continuación:

Tabla 1.
Presupuesto Total por Agencia y por Año

Agencia	Año 1	Año 2	Año 3	Total
FAO	1,402,601	1,504,503	380,086	3,287,191
OPS	356,845	410,880	248,775	1,016,500
PMA	490,759	538,592	173,873	1,203,224
PNUD	542,128	932,464	176,295	1,650,888
UNICEF	502,793	461,908	377,496	1,342,197
GRAN TOTAL	**3,295,126**	**3,848,347**	**1,356,525**	**8,500,000**

Fuente: TdR Evaluación Final

El análisis situacional sobre el cual se fundamenta la propuesta del PC refleja que, *aunque la desnutrición no es un problema de salud en Cuba, existen trastornos nutricionales por carencias de micronutrientes*, particularmente hierro, *lo cual representa la principal causa de anemia en mujeres en edad fértil, embarazadas, lactantes y niñas y niños menores de cinco años*. Estudios nacionales y locales estiman que, *aunque la anemia puede considerarse entre ligera y moderada, su elevada frecuencia hace que esta sea un grave problema de salud pública*.

Con base en esta realidad, en el Documento de Programa se afirma que:
Partiendo de que la relación entre la infancia y la nutrición es clave para el desarrollo no sólo de los individuos sino de toda la sociedad, para las generaciones actuales y las futuras, la seguridad alimentaria se ha concebido como una importante vía para que los niños y niñas puedan acceder a los beneficios de una adecuada nutrición. Sobre esta lógica se basa este programa conjunto, diseñado a partir de intervenciones que se complementan entre ellas, como vía para alcanzar los resultados esperados. Tres ejes claves de este programa, directamente asociados a la causa de la anemia en Cuba, son: (i) disponibilidad; (ii) acceso y; (iii) utilización de alimentos ricos en micronutrientes, principalmente hierro. El otro eje es el componente de vigilancia y el monitoreo. La conjunción de cada uno de estos ejes permitirá en el caso cubano una efectiva lucha contra la anemia. Para lograr que la dieta sea cuantitativamente y

cualitativamente adecuada con respecto al hierro, no solo es necesario incrementar la producción de alimentos ricos en este micronutriente. Es imprescindible que los alimentos ya producidos, puedan ser asequibles tanto física como económicamente por los grupos metas. Una buena cultura y educación alimentaria y nutricional es el elemento clave para lograr una adecuada utilización de los alimentos, que de otra forma, aunque se tuviese el acceso, no serían aprovechados apropiadamente. Por último para poder actuar de manera efectiva es necesario complementar las acciones anteriores con el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo, vigilancia y control de la calidad.

Esta lógica de intervención se articula en 4 efectos esperados, a los cuales corresponden una serie de productos y actividades. La tabla 2 presenta una síntesis del marco de resultados con la asignación de los recursos de programa por efecto y por producto (no incluye gastos de apoyo directos e indirectos).

Tabla 2.
Síntesis del Marco de Resultados y Presupuesto Correspondiente para los Tres Años [1]

Efectos Directos	Productos	Año 1	Año 2	Año 3	Total
1. Incrementada la disponibilidad de alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro, para mujeres embarazadas y niños de hasta 5 años.	1.1. Aumentada y diversificada la producción agropecuaria de productos ricos en hierro y otros micronutrientes.	750,500	951,300	324,100	2,025,900
	1.2 Fortalecida la capacidad industrial de producción, procesamiento y fortificación de alimentos.	1,026,378	992,238	115,920	2,134,536
	Subtotal Efecto Directo 1	***1,776,678***	**1,943,538**	**440,020**	**4,160,436**
2. Mejorado el acceso físico y económico a alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro, para mujeres embarazadas y niños de hasta 5 años.	2.1 Fortalecidas las capacidades de gestión y coordinación a nivel local y regional en la distribución y comercialización de alimentos ricos en hierro	105,900	223,800	25,500	355,200
	2.2 Fortalecidos los mecanismos institucionales que facilitan el acceso a alimentos ricos en micronutrientes, especialmente hierro, a embarazadas y niños hasta 5 años	517,500	716,600	466,861	1,700,961
	Subtotal Efecto Directo 2	**623,400**	**940,400**	**492,361**	**2,056,161**
3. Mejorada la utilización adecuada de los alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro	3.1 Incrementado el conocimiento de familias, agentes comunitarios, personal del sector salud y educación responsabilizado con las acciones necesarias para prevenir y controlar la anemia en embarazadas y niños de hasta 5 años de edad	**149,400**	**108,000**	**49,681**	**307,081**
	Subtotal Efecto Directo 3	**149,400**	**108,000**	**49,681**	**307,081**
4. Fortalecidos mecanismos de vigilancia y monitoreo	4.1 Fortalecido el sistema de vigilancia, prevención y tratamiento de la deficiencia de hierro mantenido de forma sostenible	259,000	431,700	101,500	792,200
	4.2 Fortalecidos los sistemas de control de la garantía de la calidad de productos fortificados	38,000	7,890	0	45,000
	Subtotal Efecto directo 4	**297,000**	**439,590**	**101,500**	**838,090**
	GRAN TOTAL	**2,846,678**	**3,431,528**	**1,083,562**	**7,361,768**

Desde su concepción, el Programa pretende reforzar las acciones que a nivel local y nacional el gobierno de Cuba realiza para el logro de los ODM. El programa incide directamente en el ODM 4 y el ODM 5, e indirectamente en el ODM 3. Al mismo tiempo se enmarca en una de las 5 áreas de cooperación priorizadas en el MANUD 2008-2012 que es seguridad alimentaria, en particular respondiendo al efecto directo 5.2 que se enuncia *"disminuidos los niveles de anemia en relación con los niveles registrados actualmente en embarazadas, lactantes y niños hasta 5 años*". Otras dos áreas del MANUD, Salud y Desarrollo Humano Local y sus efectos directos, también

[1] No incluye costos indirectos

respaldan la base para la elaboración de este programa conjunto.

Dentro del marco de política nacional el PC apoya varias estrategias y planes. En especial contribuye al *Plan Integral para la prevención y control de la anemia por deficiencia de hierro.* También apoya el Programa Materno Infantil que abarca varios programas entre los que se encuentra el Programa Nacional de Control de Bajo Peso al Nacer y el Programa Nacional de Lactancia Materna.

Finalmente, existen importantes sinergias con el programa conjunto del F-ODM "Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo en Cuba" (ventana temática Sector Privado y Desarrollo). El reordenamiento de la política agropecuaria y la iniciativa municipal para el desarrollo local, apoyadas por el programa de descentralización y estimulo productivo, contribuyen a los esfuerzos nacionales para la lucha contra la anemia en el país. En específico el apoyo al reordenamiento de la política agropecuaria es una vía clave para alcanzar los resultados en los dos programas conjuntos. Estos buscarán incrementar y diversificar la disponibilidad y el acceso a alimentos a través del aporte de medios de producción, tecnologías, conocimientos técnicos y la introducción de procesos gerenciales y participativos. El acceso a microcréditos y el desarrollo de planes estratégicos y de autoabastecimientos municipales impulsados por este Programa tendrán mayor viabilidad al articularse con las acciones del programa conjunto sobre descentralización y estimulo productivo que apoya la iniciativa municipal de desarrollo local.

El PC se focaliza en 24 Municipios vulnerables de 6 Provincias del país, ubicados en la región oriental y la Provincia de Pinar del Río en el occidente del país, las cuales tienen menor desarrollo relativo.

Figura 1: Mapa de Cobertura del Programa Conjunto

Listado de Municipios Cubiertos por Provincia

Provincias	Municipios
Pinar del Río	1. Viñales; 2. La Palma; 3. Pinar del Río; 4. Los Palacios
Las Tunas	5. Amancio Rodríguez; 6. Jobabo; 7. Las Tunas; 8. Manatí
Granma	9. Río Cauto; 10. Campechuela; 11. Pilón; 12. Bayamo
Holguín	13. Calixto García; 14. Holguín; 15. Banes; 16. Sagua de Tánamo
Santiago de Cuba	17. Guamá; 18. Tercer Frente; 19. Palma Soriano; 20. Santiago de Cuba
Guantánamo	21. El Salvador; 22. Guantánamo; 23. Imías; 24. Maisí

2.2. Arreglos de gestión

2.2.1 Gobernanza y Coordinación del Programa

De acuerdo al Documento de Programa, la gobernanza del PC se basa en tres instancias principales: el Comité Directivo de País (CDP), el Comité de Gestión (CGP) y una unidad de gestión que en el caso Cubano se denomina Oficina Nacional de Programa. Además, el Programa cuenta con grupos coordinadores a los niveles provinciales y municipales, en los que están representados los diferentes organismos nacionales.

Comité Directivo de País

El CPD tiene la responsabilidad global de las actividades de los Programas Conjuntos. Ofrece orientación estratégica y se encarga del seguimiento y la aprobación de los Documentos de los Programas, incluidas las revisiones ulteriores así como los programas de trabajo y presupuestos anuales. Está integrado por la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas (CRNU), como copresidente, La Directora de Organismos Económico Internacionales del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), como copresidente en representación del Gobierno de Cuba, y el representante local de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en representación del Gobierno de España. Las reuniones del CPD se realizan según las necesidades de los Programas Conjuntos,. Los copresidentes convocan las reuniones. El quórum del CDP lo constituyen todos los miembros del comité y las decisiones se toman por consenso. El trabajo del CPD es apoyado por la Oficina del CRNU con funciones de secretariado, de seguimiento a las decisiones tomadas y de enlace con las otras instancias del PC.

Comité de Gestión del Programa

El CGP del Programa conjunto es la instancia responsable de garantizar la planificación, la coordinación y la articulación entre las agencias del SNU y las contrapartes nacionales, provinciales y municipales. Asimismo, el CGP es responsable del seguimiento, monitoreo y evaluación del programa conjunto y la generación de informes periódicos de avances y finales. Las decisiones operativas del Programa se toman en el CGP y se implementan a través del Oficina Nacional de Programa y los equipos de trabajo.

El Comité de Gestión está integrado por un representante de la agencia líder del programa (UNICEF), y un representante de la institución nacional líder del programa (MINAL) como copresidentes; un representante de cada una de las contrapartes nacionales.; un representante de cada una de las agencias participantes de NNUU; un representante de la institución nacional encargada de la coordinación de la cooperación internacional (MINCEX) el o la Coordinador/a del Programa.

Oficina Nacional del Programa

La Oficina Nacional de Proyecto (ONP) es la unidad operativa para la gestión, monitoreo y evaluación, rendición de cuentas y estrategia de comunicación del PC. Se subordina y rinde cuenta al CGP y está integrada por una coordinadora, y 3 especialistas. Los miembros de este equipo son funcionarios de la institución nacional líder del PC (MINAL) y su despacho se ubica en el Instituto de Investigaciones de la Industria Alimenticia. La ONP sirve de secretaria al CGP, convoca sus reuniones, circula y da seguimiento a los acuerdos tomados y monitorea la implementación del Programa en coordinación con UNICEF, en calidad de agencia líder.

Equipo de Gestión Técnica del Programa (EGTP)

Además de las tres instancias antes mencionadas, durante el primer semestre de implementación del Programa se ha creado el EGTP. Esto fue constituido por acuerdo del CGP para la

planificación y el seguimiento operacional del Programa. Está integrado por los especialistas técnicos de las agencias e instituciones nacionales, de conjunto con los integrantes de la ONP. Es un espacio para discutir a nivel técnico las complementariedades en la implementación, compartir buenas prácticas, retos y lecciones aprendidas en el marco del PC.

Equipos de Coordinación Local

Cada gobierno local en las provincias y municipios donde se desarrolla el Programa ha creado un grupo de coordinación para su implementación y seguimiento. Estos equipos han sido establecidos según las particularidades de cada territorio, usando las estructuras de coordinación existentes donde fuera posible para evitar duplicar esfuerzos. Los equipos de coordinación local están en estrecha relación con la ONP y las instituciones nacionales. Es responsabilidad de esta última facilitar el flujo de información desde lo local, con el resto de los actores del PC. Estos grupos se integran por representantes de las instituciones participantes en el PC a nivel provincial y municipal. Las coordinadores de estos equipos provinciales y municipales fueron seleccionadas a nivel local y pertenecen a diferentes instituciones nacionales en función de las particularidades de cada territorio.

Estos mecanismos de coordinación, funcionan para la totalidad del programa en el ámbito nacional, involucrando los 24 municipios, con sus respectivas provincias (6), con un entramado de relaciones horizontales (dentro de los territorios) y vertical en vínculo con los demás mecanismos del PC (ONP, Equipo Técnico y Comité de Gestión) a través de sus integrantes de las instituciones nacionales y agencias del Sistema de Naciones Unidas.

2.2.2 Gestión de Fondos y Modalidades de Implementación

El Programa opera bajo la modalidad de financiación intermediada (Pass Through en inglés) por el PNUD en calidad de Agente Administrativo del F-ODM. Los fondos del PC son desembolsados a las sedes respectivas de cada Agencia participante. Cada organismo del SNU participante en el PC asume responsabilidad financiera y programática por los fondos que les sean desembolsados por el Agente Administrador, sin embargo, para que pueda efectuarse el segundo desembolso del PC es necesario que el Programa en su conjunto haya ejecutado por lo menos el 70% de los fondos ya transferidos. Al no cumplirse este umbral no se liberan los fondos para ninguna organización, independientemente de su desempeño.

De acuerdo a lo establecido en el Documento de Programa, el PNUD implementa su parte correspondiente del PC bajo la modalidad de Implementación Nacional en línea con lo acordado en el CPAP. No obstante, brinda servicios específicos acordados con el gobierno bajo la modalidad de implementación directa. La Oficina Nacional del Programa (ONP) es responsable de los procesos de adquisición con apoyo de la Empresa Ejecutora de Donativos del MINCEX. FAO, OPS/OMS, PMA y UNICEF implementan su parte correspondiente por implementación directa. Esto implica que los procesos de adquisición de bienes y servicios y de contratación de personal para realizar las actividades y obtener los productos correspondientes son realizados directamente, siguiendo las normas y procedimientos establecidos por cada organización. Para los procesos de adquisición que requieran importación se cuenta con el apoyo de la Empresa Ejecutora de Donativos del MINCEX.

3. NIVELES DE ANÁLISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

A continuación se ilustran los porcentajes de ejecución presupuestaria agregados por Agencia y por resultados y se analizan los principales avances del Programa en cada uno de sus componentes. Seguidamente se entra al análisis del diseño del PC y de su proceso de implementación para identificar y discutir los principales factores han incidido en el logro de los resultados y pueden incidir en la sostenibilidad de los mismos.

3.1. Ejecución Presupuestaria

Al 30 de Abril de 2013 el PC ha comprometido el 97% de su presupuesto. Del total comprometido, el 77% ha sido desembolsado, mientras el resto representa desembolsos pendientes para compromisos ya adquiridos. La tabla 3 ilustra los detalles por efecto y por producto.

Cuadro 4.
Porcentajes de Ejecución por Resultados al 30 Abril 2013
(No incluye gastos de apoyo directos e directos)

Efectos	*Productos*	*Monto trasferido*	*% Comprometido*	*% Desembolsado*
1.. Incrementada la disponibilidad de alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro, para mujeres embarazadas y niños de hasta 5 años.	1.1. Aumentada y diversificada la producción agropecuarias de productos ricos en hierro y otros micronutrientes.	2,021,705	98%	84%
	1.2 Fortalecida la capacidad industrial de producción, procesamiento y fortificación de alimentos.	2,159,283	95%	70%
	Subtotal efecto directo 1	**4,180,988**	**97%**	**76%**
2. Mejorado el acceso físico y económico a alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro, para mujeres embarazadas y niños de hasta 5 años.	2.1 Fortalecidas las capacidades de gestión y coordinación a nivel local y regional en la distribución y comercialización de alimentos ricos en hierro	328,900	94%	94%
	2.2 Fortalecidos los mecanismos institucionales que facilitan el acceso a alimentos ricos en micronutrientes, especialmente hierro, a embarazadas y niños hasta 5 años	1,473,615	96%	74%
	Subtotal Efecto Directo 2	**1,802,515**	**96%**	**78%**
3. Mejorada la utilización adecuada de los alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro	3.1 Mejorada la utilización adecuada de los alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro	453,164	95%	87%
	Subtotal Efecto Directo 3	**453,164**	**95%**	**87%**
4. Fortalecidos mecanismos de vigilancia y monitoreo	4.1 Fortalecido el sistema de vigilancia, prevención y tratamiento de la deficiencia de hierro mantenido de forma sostenible	789,897	100%	68%
	4.2 Fortalecidos los sistemas de control de la garantía de la calidad de productos fortificados	101,049	100%	93%
	Subtotal Efecto Directo 4	**890,946**	**100%**	**70%**
	Gran Total	**7,309,613**	**97%**	**77%**

Fuente: Programa Conjunto

Como puede observarse en la tabla 4, la ejecución presupuestaria es bastante balanceada. El porcentaje comprometido por efecto oscila entre el 95% y el 100%, valores casi idénticos se observan en los porcentajes comprometidos a nivel de producto, entre el 94% y el 100%. Tampoco se observan diferencias muy grandes entre los porcentajes comprometido y desembolsados. Las diferencias mayores se dan en el efecto 1 y 4 y se deben fundamentalmente a que algunos insumos para la Planta Industrial de Pinar del Río (1.2) y para el sistema de vigilancia, prevención y tratamiento de la deficiencia de hierro (4.1) están por entregarse y serán liquidados durante el mes de junio de 2013. En general, el análisis de la ejecución presupuestaria sugiere que los desfases entre los diferentes ejes del PC que se habían detectado en la evaluación intermedia se han ido reduciendo. En efecto, a la fecha de corte de los datos (30 Abril 2013), casi todas las actividades se han terminado y lo que falta será completado en el tiempo que queda.

Los porcentajes de ejecución por Agencias confirman el análisis de la ejecución por resultado. La FAO y la OPS son las agencias con el menor porcentaje de desembolso, ya que son las que están más directamente involucradas, respectivamente, con la instalación de la planta industrial en Pinar del Río (efecto 2) y con la adquisición y entrega de insumos para el fortalecimiento del sistema de control y vigilancia (efecto 4).

Tabla 5.
Porcentajes de ejecución por Agencia al 30 Abril 2013
(Incluye gastos de apoyo directos e directos)

AGENCIA	**FAO**	**OPS**	**PMA**	**PNUD**	**UNICEF**	**TOTAL**
Monto Transferido	3,287,191	1,016,500	1,211,224	1,650,888	1,342,197	**8,508,000**
% Comprometido	94%	96%	98%	92%	96%	**95%**
% Desembolsado	66%	61%	93%	85%	88%	**77%**

Fuente: Programa Conjunto

3.2. Análisis de los resultados

A continuación se presenta un análisis de los resultados logrados por el Programa, estructurada alrededor de los cuatro efectos esperados que se plantean en el marco de resultados.

3.2.1. Incrementada la disponibilidad de alimentos ricos en micronutrientes

Bajo este componente el programa se ha centrado en apoyar el incremento y diversificación de la producción agropecuaria de alimentos ricos en hierro y la producción industrial de alimento fortificado.

Por lo que se refiere a la producción agropecuaria, durante los tres años de duración el Programa ha apoyado un total de 470 unidades productivas de diferentes tipo. En este universo, 224 son unidades de producción de vegetales y 198 de ganado menor. Estas dos categorías juntas representan el 90% de todas las unidades apoyadas. El diseño original del PC ponía más énfasis en la producción de vegetales en agricultura urbana y sub urbana. Sin embargo, el análisis hecho en el marco del Comité de Gestión y del Comité Directivo, llevó a reconocer que para obtener un impacto más significativo en la lucha contra la anemia era necesario incrementar más la producción y el acceso a la carne. La tabla 6 ilustra el tipo y la cantidad de unidades apoyadas por provincia.

Tabla 6.
Unidades Productivas Apoyadas por el Programa en las 6 Provincias Cubiertas

Tipo de Unidad Productiva	Pinar del Rio	Las Tunas	Holguín	Granma	Santiago de Cuba	Guantánamo	TOTAL
Vegetales	36	47	59	36	31	15	**224**
Ganado Menor	28	27	60	33	40	10	**198**
Finca de Semilla	2	0	4	4	2	3	**15**
Finca Alimento Animal	0	4	0	4	0	0	**8**
Centros de Beneficio	2	4	2	2	2	2	**14**
Viveros Frutales	1	0	0	1	0	0	**2**
Centros Lombricultura	0	0	0	0	0	1	**1**
Centros Abono Orgánico	0	0	2	0	2	0	**4**
Puntos Venta	0	0	0	0	1	3	**4**
TOTAL	**69**	**82**	**127**	**80**	**78**	**34**	**470**

Fuente: MINAG

Los datos relativos a la producción de vegetales muestran un aumento sostenido entre 2011 y el primer trimestre del 2013 en el 71% de los Municipios cubiertos (17 sobre 24). Las entrevistas realizadas en el terreno con algunos productores beneficiarios destacaron la importancia de los aportes del PC para el aumento y diversificación de la producción de vegetales, lo cual está en línea con el escenario positivo que reflejan los datos oficiales para la gran mayoría de los Municipios. Por otro lado, con base en la información disponible, no es posible cuantificar con precisión en que medida se haya incrementado la producción específica de los vegetales ricos en hierro, o cuanto del incremento de producción sea más directamente atribuible al apoyo prestado por el PC. Este tema fue analizado a profundidad durante la misión y se pudo constatar que en el marco del Programa se ha trabajado en conjunto entre las instituciones nacionales, los productores locales y las agencias de la ONU para tratar de asegurarse que lo que se reportaba fuesen efectivamente los vegetales ricos en hierro cuya producción el PC pretendía fomentar, y no el total de la producción de vegetales de las unidades que se apoyaban, o el total de la producción de vegetales de todo el Municipio. Al filtrar los datos con este criterio, las cantidades reportadas en el 2012 han disminuido sensiblemente comparado con las del 2011 en 7 Municipios: Tunas, Amancio y Jobabo, en la Provincia de Las Tunas, Santiago de Cuba en la Provincia homónima, y Calixto García, Banes y Sagua de T. en la Provincia de Holguín. Sin embargo, esto no significa necesariamente que haya disminuido la producción de vegetales ricos en hierro o que, mas en general, haya disminuido el volumen de producción de las unidades apoyadas. Esta afirmación se fundamenta en el hecho que las cantidades reportadas en 5 de estos 7 Municipios para el primer trimestre del 2013 alcanzan proporciones que oscilan entre el 28% y el 74% del total del 2012, lo cual sugiere que probablemente al final del 2013 los totales del año precedente serán alcanzados o en algunos casos superados.

Contrariamente a estos siete municipios, en el caso de los Palacios, El Salvador, Guantánamo, Maisí e Imías, para el primer trimestre del 2013 se han reportado cantidades que corresponden respectivamente al 720%, 1,384%, 937% 2,820% y 2,112% de lo reportado para el total del 2012. Un incremento tan impresionante llama la atención y genera preguntas sobre la posibilidad que en estos casos haya pasado un problema igual pero contrario a los casos antes analizados: o sea, que en 2013 se haya reportado el total de los vegetales producidos en el Municipio y no solamente lo que se produjo con el apoyo del PC. La tabla 7 muestra los detalles por provincia y por municipio.

Tabla 7.
Producción de Vegetales por Provincia y Municipio entre 2011 y el primer trimestre de 2013

Provincia	Municipio	Producción Vegetales (Ton.)			
		2011	2012	2013	% de producción en 2013 relativo al total de 2012
Pinar del Rio	Pinar del Río	160.9	2256.2	636.8	28%
	Viñales	56.7	706.0	1.8	0%
	La Palma	57.6	1541.7	3166.2	205%
	Los Palacios	42.3	395.1	2845.4	720%
Subtotal PR		**317.5**	**4898.9**	**6650.2**	136%
Las Tunas	Tunas	418.6	224.8	65.5	29%
	Amancio	58.8	46.4	33.4	72%
	Jobabo	95.5	48.6	36.1	74%
	Manatí	48.3	132.2	23.0	17%
Subtotal LT		**621.2**	**451.9**	**158.0**	35%
Granma	Bayamo	258.0	569.2	312.4	55%
	Río Cauto	59.4	137.8	69.3	50%
	Campechuela	53.2	126.9	41.2	32%
	Pilón	43.0	93.9	46.3	49%
Subtotal GR		**413.7**	**927.7**	**469.2**	51%
Holguín	Holguín	1079.5	1437.8	177.1	12%
	Calixto G.	852.7	239.0	81.9	34%
	Banes	1127.2	183.0	59.3	32%
	Sagua de T.	484.1	182.6	14.0	8%
Subtotal HG		**3543.5**	**2042.4**	**332.3**	16%
Santiago de Cuba	Stgo de Cuba	924.6	302.0	86.0	28%
	Palma Soriano	219.9	258.1	97.6	38%
	III Frente	92.1	94.8	37.4	39%
	Guamá	34.2	187.2	30.0	16%
Subtotal Stgo de Cuba		**1270.7**	**842.1**	**251.1**	30%
Guantánamo	El Salvador	14.5	11.6	161.1	1384%
	Guantánamo	96.8	193.1	1809.3	937%
	Maisí	8.8	11.3	319.4	2820%
	Imías	10.4	29.7	628.2	2112%
Subtotal Gua.		**130.6**	**245.8**	**2918.0**	1187%
TOTAL		**6297.2**	**9409.0**	**10778.8**	115%

Fuente: MINAG. Elaboración Propia.

Aunque queden pendientes desafíos para cuantificar con mayor precisión el incremento y la diversificación de la producción, las tendencias positivas que se observan pueden relacionarse con los productos y servicios entregados por el Programa, que han constituido una importante contribución. En este marco, el apoyo a las unidades de producción agropecuaria se ha concretado fundamentalmente en la entrega de insumos para la mecanización de los procesos productivos y en un fuerte trabajo de capacitación y asistencia técnica para acompañar la trasferencia de tecnología, la introducción de nuevas técnicas de cultivos y la diversificación de los productos. Todas las entrevistas realizadas durante la misión de evaluación destacan la calidad y la efectividad de los servicios prestados por el PC en este ámbito. Además, como se verá mas en detalle en la sección de análisis del proceso de implementación, las modalidades de diseño y entrega de los servicios de capacitación y asistencia técnica constituyen un ejemplo concreto de

una buena práctica de coordinación interna y externa al PC. En esta línea, el MINAG ha incrementado su presencia y capacidad técnica para mejorar su actuación coordinada en los territorios y ha recibido apoyo desde el Programa para le equipamiento de sus delegaciones municipales.

Con respecto a la producción industrial de alimento fortificado todavía no es posible cuantificar los resultados logrados. El proceso de adquisición y entrega de insumos para la instalación de la Planta industrial de Pinar del Río se ha completado y actualmente se esta trabajando para el montaje y puesta en marcha de la misma, que debería estar produciendo a partir del mes de Julio de 2013. Acorde a las entrevistas realizadas, si bien es cierto que la gran mayoría de la materia prima para la producción de la planta deberá ser importada -principalmente leche en polvo- , el hecho de poderla procesar en el país representa un ahorro comparado con la compra del producto confeccionado en el exterior.

Mientras tanto, se ha seguido adquiriendo alimentos fortificados de otras fuentes nacionales e internacionales, para su distribución a la población meta través de los espacios institucionales pertinentes. Al respecto, cabe mencionar que la proporción entre alimento nacional e importando ha ido oscilando durante los tres años de duración del Programa. En los primeros dos años se importó casi el 100% del alimento distribuido. Esto se debe, por un lado, al atraso en la activación de la nueva Planta en Pinar del Río respecto a los planes originales del PC y, por el otro, a problemas de eficiencia de la planta de productos Lácteos de Bayamo, la única actualmente en función en el país. En el tercer año la situación se invierte y el 100% del alimento fortificado se adquiere en ámbito nacional. Un dato interesante destacado en las entrevistas es que la autonomía financiera de las empresas estatales, empujada desde los nuevos lineamientos del Partido y la Revolución para la actualización del modelo socio económico del país, ha representado un incentivo para incrementar la eficiencia y la capacidad productiva de la planta de Bayamo.

Tabla 8. Adquisición de alimentos por fuente y días de cobertura.

Año	% por Fuente	Días de cobertura y periodo correspondiente
1	90% Importado 10% nacional (Bayamo)	120 días (Feb-Mayo2011)
2	100% Importado	210 días (Abril - Octubre 2012)
3	100% Nacional (Bayamo)	210 (Octubre 2012 – Abril 2013)

Fuente: Programa Conjunto

La tabla 8 evidencia la inversión de tendencia que se dio entre el segundo y el tercer año del Programa en cuanto a la fuente del alimento. Por otro lado, también muestra que no hubo continuidad en la distribución, ya que no se distribuyeron alimentos durante casi un año (entre Junio de 2011 y Marzo de 2012) de los tres y medio que ha durado el Programa. Esto ocurrió fundamentalmente por problemas de planificación de la adquisición y por dificultades logísticas y administrativas: por un lado, durante todo el segundo año de ejecución se siguió apostando a que el alimento pudiese ser adquirido nacionalmente y solamente a la mitad de agosto de 2011 se comunicó formalmente al PMA que el alimento fortificado debía ser adquirido internacionalmente ya que la Planta de Bayamo no podía cumplir con los planes de producción previstos inicialmente; por el otro, una vez que la decisión fue tomada, el proceso de adquisición y entrega a los beneficiarios se tardó casi 8 meses. Este atraso se debe a la dificultad objetiva de los procesos de compra internacional desde el contexto Cubano y a la complejidad logística y

administrativa de los procesos de liberación aduanera y entrega de los insumos. Estos temas serán tratados con mayor profundidad en la sección de este informe dedicada al análisis del proceso de implementación.

3.2.2. Mejorado el acceso físico y económico a alimentos ricos en micronutrientes

Bajo este componente, el Programa ha contribuido a fortalecer las capacidades de gestión y coordinación del sistema de distribución vinculado al Ministerio del Comercio Interior (MINCIN) y a fortalecer los espacios institucionales que pueden facilitar el acceso a los alimentos, básicamente círculos infantiles (CI) y hogares maternos (HM).

Con respecto al sistema de distribución del MINCIN, el PC en todo el territorio cubierto ha contribuido a equipar unidades comercializadoras (empresas, bodegas y carnicerías) y Oficinas del Registro del Consumidor (ORC). Las ORC, así como las Direcciones Municipales y Provinciales de Comercio recibieron apoyo en tecnología y capacitación para la digitalización de su sistema de información, lo cual resulta en una mayor capacidad para el análisis de la demanda básica de toda la población. De esta manera, las ORC están en mejores condiciones para proporcionar una base de información esencial para la planificación. Además de los insumos, el PC ha apoyado también con asistencia técnica y capacitación para la elaboración de planes estratégicos de distribución y comercialización así como de autoabastecimiento municipales, como una herramienta que tributa a la planificación integral del desarrollo local que el País está impulsando en el marco del proceso de descentralización.

Las unidades comercializadoras (empresas, bodegas y casillas) del MINCIN constituyen otro nudo estratégico para la distribución de productos de la canasta básica y los alimentos fortificados, y fueron apoyadas con equipamientos que permiten una mayor eficiencia de las bodegas y una mejor optimización de los alimentos disponibles. En particular, los frigoríficos entregados por el PC permiten conservar por un período de tiempo mayor los alimentos frescos, como carnes, vegetales o productos lácteos, resultando en menores perdidas de los mismos; asimismo, el uso de pesas más precisas y otros insumos para el empaque resulta en una mejor racionalización y optimización de los alimentos disponibles. En esta misma línea, el Programa ha apoyado con la capacitación del personal de las bodegas para que pueda orientar a la población sobre la utilización más adecuada de los alimentos. La tabla 9 muestra el detalle de las unidades del MINCIN apoyadas por el Programa, distribuido por provincia y municipio.

Tabla 9.
Entidades del MINCIN Apoyadas por el Programa Conjunto

Provincia	ORC	Empresa	Bodega	Carnicería
Pinar del Río	4	5	16	16
Las Tunas	4	5	16	16
Holguín	4	5	16	16
Granma	4	5	16	16
Santiago de Cuba	4	5	25	26
Guantánamo	4	5	16	16
TOTAL	**24**	**30**[2]	**105**[3]	**106**[4]

[2] una empresa por Municipio mas una a nivel provincial, por esto 5 por Provincia

Fuente: MINCIN

Con respecto a los mecanismos institucionales de acceso, la evaluación pudo constatar que, gracias al apoyo recibido, hoy en día los CI y los HM están en mejores condiciones para prestar un servicio eficiente y de calidad. El Programa apoyó 181 (CI) en los 24 municipios cubiertos. El apoyo consistió básicamente en capacitación al personal docente para que pueda actuar como multiplicador y transmitir a los niños y a las niñas las nociones y la práctica de una alimentación saludable. Además, se crearon vínculos con cooperativas de campesinos y pequeños productores de agricultura urbana, que a su vez reciben apoyo para facilitar la disponibilidad de alimentos. En efecto, los criterios de selección de las unidades productivas de vegetales y carnes apoyadas por el Programa incluyeron el hecho que éstas fuesen proveedores de alimentos a los espacios institucionales que atienden a la población meta.

Otros espacios institucionales apoyados por el PC son los hogares maternos, que atienden a las mujeres embarazadas en situación de riesgo, debido a la anemia u a otras complicaciones durante la gravidez. Cabe mencionar que el sistema nacional de los HM ha sido reorganizado por las autoridades nacionales durante la implementación del programa para responder a la necesidad de ganar en eficiencia sin perder cobertura ni calidad del servicio. De esta manera, algunos hogares fueron compactados, reduciéndose así su número total en el País. Este hecho explica porque el numero de HM apoyados por el PC ha pasado de 43 al momento de la evaluación intermedia, a 40 hoy en día. En este marco, el Programa contribuyó a mejorar la infraestructura y el equipamiento. Los insumos adquiridos ya fueron distribuidos y, en algunos casos, se están completando los trabajos de restructuración o ampliación de los hogares. Además del mejoramiento de la infraestructura, se contribuyó con programas de capacitación y material de educación alimentaria para las gestantes y sus bebes. Finalmente, a través de la entrega de computadoras y otros insumos de oficina, se ha facilitado la digitalización del sistema de registro y monitoreo, lo cual facilita el procesamiento estadístico de datos sobre las condiciones de salud de las gestantes a nivel municipal, provincial y nacional. A complemento de estas acciones, el PC apoyó también la transformación de 6 hogares maternos, uno por provincia, en hogares materno infantiles. Estos últimos se configuran como espacios intermedios entre el hogar familiar y el hospital y están pensados para recibir niños y niñas que se encuentren en situaciones que requieren de atención médica, pero no necesariamente de hospitalización. De esta forma, los niños y niñas pueden ser atendidos en un ambiente más acogedor en compañía de sus madres, reduciéndose también los riesgos de contaminación que pueden derivar de la hospitalización.

Sin bien hay que destacar las contribuciones del Programa a la mejor eficiencia y calidad del servicio prestado en estos espacios institucionales, queda abierta la pregunta si esta mejora ha abundado en un aumento del acceso a los alimentos por parte de la población meta. Los datos agregados a nivel provincial muestran que entre 2011 y 2012 en la mayoría de provincias cubiertas (cuatro sobre seis) ha disminuido significativamente la cantidad de vegetales entregada a los CI y HM. En Pinar del Río se ha reducido de casi dos tercios, en Las Tunas a menos de la mitad, en Santiago de Cuba ha pasado de 701.3 a 107.6 toneladas y en Holguín de 77.7 a 59.7. Sin embargo, en el primer trimestre de 2013 el nivel de entrega oscila entre el 33% y el 35% del total del año anterior y en el caso de la provincia de Pinar del Río se reporta una cantidad equivalente al 118% de lo entregado en todo el 2012. Lo anterior sugiere que se esté empezando nuevamente un curva ascendiente.

[3] 4 Bodegas por Municipio por las seis provincias, con al excepción del Municipio de St. De Cuba que por su dimensión recibió apoyo para 12 bodegas.

[4] Idem. Stgo de Cuba recibió apoyo para 13 carnicerías

Considerando que la población meta ha sido relativamente estable durante el periodo observado y acorde a las entrevistas realizadas, la tendencia negativa entre 2011 y 2012 se explica en parte por las mismas razones que explican las tendencias relativas a la cantidad de alimentos producidos con el apoyo del PC durante el mismo período[5]: el hecho que a partir de 2012 se hizo un esfuerzo mayor para asegurarse que lo que se reportara fuesen solamente los vegetales ricos en hierro producidos con el apoyo del Programa, y no el total de los vegetales entregados. Si bien este aspecto puede contribuir a explicar la realidad observada, el análisis se hace más complejo cuando se baja a nivel municipal y cuando se comparan los datos de entrega de vegetales con los de producción de los mismos. Un primer punto es que los promedios provinciales no reflejan la realidad de todos los municipios. En el caso Granma, por ejemplo, el total provincial refleja un aumento sostenido entre 2011 y 2013, sin embargo este aumento ocurrió solamente en el Municipio de Río Cauto, mientras que en los otros tres municipios la entrega disminuyó. Asimismo, en el caso de Guantánamo y Santiago de Cuba, los totales de las cabeceras provinciales inciden en el total provincial más de la suma de todos los otros Municipios de cada provincia. La tabla 10 ilustra los detalles por Provincia y Municipio, evidenciando en rojo aquellos Municipios donde hubo una flexión.

Tabla 10

Producción y entrega de vegetales entre 2011 y el Primer trimestre de 2013 por Provincia y Municipio

Provincia	Municipio	Producción de Vegetales (Ton.) Por las Unidades apoyadas por el PC				Entrega de vegetales a CI y HM apoyados por el PC.			
		2011	*2012*	*2013*		*2011*	*2012*	*2013*	*Entrega en el primer trimestre 2013 relativa al total de 2012*
Pinar del Rio	Pinar del Río	160.9	2256.2	636.8		116.9	40.6	53.6	132%
	Viñales	56.7	706.0	1.8		27.1	1.7	1.1	63%
	La Palma	57.6	1541.7	3166.2		17.6	12.0	14.4	120%
	Los Palacios	42.3	395.1	2845.4		17.3	4.9	1.1	23%
SUBTOTAL		**317.5**	**4898.9**	**6650.2**		**178.8**	**59.2**	**70.2**	**118%**
Las Tunas	Tunas	418.6	224.8	65.5		336.1	109.5	26.5	24%
	Amancio	58.8	46.4	33.4		20.3	15.7	10.6	68%
	Jobabo	95.5	48.6	36.1		53.4	15.1	11.1	74%
	Manatí	48.3	132.2	23.0		14.4	32.5	9.0	28%
SUBTOTAL		**621.2**	**451.9**	**158.0**		**424.2**	**172.8**	**57.2**	**33%**
Granma	Bayamo	258.0	569.2	312.4		33.6	23.7	9.4	40%
	Río Cauto	59.4	137.8	69.3		8.8	64.3	28.3	44%
	Campechuela	53.2	126.9	41.2		13.2	5.7	2.3	41%
	Pilón	43.0	93.9	46.3		6.4	7.0	1.8	26%
SUBTOTAL		**413.7**	**927.7**	**469.2**		**62.1**	**100.7**	**41.9**	**42%**
Holguín	Holguín	1079.5	1437.8	177.1		65.6	38.9	10.8	28%
	Calixto G.	852.7	239.0	81.9		1.0	3.9	8.3	212%
	Banes	1127.2	183.0	59.3		7.7	10.7	3.1	29%
	Sagua de T.	484.1	182.6	14.0		3.4	6.2	0.9	15%
SUBTOTAL		**3543.5**	**2042.4**	**332.3**		**77.7**	**59.7**	**23.1**	**39%**
Santiago de Cuba	Stgo de Cuba	924.6	302.0	86.0		600.4	60.5	9.4	15%
	Palma Soriano	219.9	258.1	97.6		77.6	31.3	19.3	62%
	III Frente	92.1	94.8	37.4		12.5	9.0	4.5	50%

[5] Ref.tabla 7. Parágrafo 3.2.1 de este informe.

	Guamá	34.2	187.2	30.0		10.9	7.2	3.0	42%
SUBTOTAL		**1270.7**	**842.1**	**251.1**		**701.3**	**107.9**	**36.2**	**34%**
Guantánamo	El Salvador	14.5	11.6	161.1		14.5	4.3	1.5	35%
	Guantánamo	96.8	193.1	1809.3		96.8	164.7	53.6	33%
	Maisí	8.8	11.3	319.4		8.8	8.0	3.2	41%
	Imías	10.4	29.7	628.2		10.4	5.3	5.4	102%
SUBTOTAL		**130.6**	**245.8**	**2918.0**		**130.6**	**182.2**	**63.7**	**35%**
TOTAL		**6297.2**	**9409.0**	**10778.8**		**1574.7**	**682.5**	**292.3**	**43%**

Fuente: MINAG. Elaboración propia.

Ambas series de datos (la de producción y la de entrega) fueron depuradas con el mismo criterio entre 2011 y 2012 y esto, como ya se mencionó, contribuye a explicar las flexiones que se observan. No obstante, si para la producción de vegetales se observa una tendencia negativa entre 2011 y 2012 solamente en el 29% de los casos (7 Municipios sobre 24), para la cantidad entregada a CI y HM la tendencia negativa es predominante, ya que se da en el 75% de los casos (18 sobre 24). Acorde a estos datos, no obstante los esfuerzos hechos para asegurarse que las unidades de producción que se fortalecieron fuesen proveedoras de los HM y CI apoyados por el PC, la cantidad de alimentos entregada de hecho disminuyó en 15 de los 17 Municipios donde aumentó la producción.

Lo anterior sugiere que el incremento de producción no necesariamente se traduce en mayor disponibilidad de los alimentos en HM y CI y, por ende, en mayor acceso físico de la población meta. Las razones que pueden explicar este fenómeno han sido exploradas durante la misión de evaluación. Además del problema de reporte de los datos, que ya se ha discutido, las hipótesis que se exploraron incluyen: a) una drástica reducción de la población atendidas en los HM y en los CI y por lo tanto menor demanda de alimentos de parte de estos espacios, y b) recortes a los presupuestos de HM y CI para la adquisición de alimentos. Con base en la información disponible y en el análisis que se hizo en el marco de reuniones con las instituciones lideres del Programa y con el comité de gestión del PC, ambas hipótesis fueron descartadas y no fue posible determinar las variables que pueden haber incidido.

Finalmente, bajo el componente de acceso a los alimentos el Programa apoyó la creación de 6 Bancos de Leche Humana, uno por Provincia, con adquisición de equipamiento y capacitación de personal. El PC facilitó un entrenamiento especializado por el Instituto *Fernandes Figueira*, de la Red Iberoamericana de Bancos de Lecha Humana en Río de Janeiro, Brasil. Además de la capacitación, dicho instituto prestó asistencia técnica para el montaje del primer Banco de Leche en Pinar del Río. En este marco, se ha desarrollado y puesto en práctica un protocolo para la recolección de la leche y su pasteurización y se empiezan a observar resultados concretos. Acorde a los datos proporcionados por la UNICEF y MINSAP, a la fecha se han beneficiado 1,121 niños y niñas, lo cual representa el 58% de los niños ingresados con algún criterio de gravedad (1,924) entre 2011 y el primer trimestre de 2013. Además, la capacidad de recolectar leche está aumentando progresivamente, gracias también a una campaña de información y comunicación y a esfuerzos hechos para desconcentrar y multiplicar los puntos de colecta. A la fecha de la evaluación, los seis Bancos habían recolectado un total de 1,067 litros de leche humana, el 88% de los cuales ha sido pasteurizado. Entre el 2011 y el 2012 se registra un aumento vertiginoso en la recolección, que pasa de 122 a 654 litros. Esto se debe a que la mayoría de los Bancos empiezan a operar en plena capacidad durante el 2012. En el primer trimestre de 2013 parece mantenerse la tendencia positiva, ya que en un cuarto del año se ha recolectado el 44% del total del año anterior. La tabla 11 ilustra estos datos.

Tabla 11.

Litros recolectados en los Bancos de Leche Humana entre 1011 y el primer trimestre de 2013.

Año	Litros de Leche Humana	% de Aumento Respecto al Año Anterior
2011	122	-
2012	654	536%
2013	291	44%
Total	**1067**	

Fuente: MINSAP y UNICEF. Elaboración propia.

3.2.3. Mejorada la utilización adecuada de los alimentos ricos en micronutrientes

Según lo reportado por las encuestas MICS, la tasa de lactancia materna exclusiva a nivel nacional ha pasado desde el 26.7% al 44.7% en la región de occidente y desde el 34.8% al 58.8% en la región de oriente. Este incremento no puede ser exclusivamente atribuido a los aportes del PC, sin embargo es plausible afirmar que, entre otros factores, haya sido influenciado por las acciones de promoción de salud y en especial por la comunicación social apoyada desde el Programa.

Durante todo la duración del Programa se ha mantenido la implementación de las acciones previstas en la campaña de comunicación social en el sector salud, diseñada para contribuir a la prevención y control de la anemia en los grupos vulnerables de los municipios seleccionados. El desarrollo de la misma se concibió en tres etapas o sub-campañas, que han comprendido: 1) lactancia materna exclusiva, 2) alimentos fortificados y suplementarios y 3) alimentación saludable. Sus propósitos fundamentales han estado dirigidos a que el público meta conozca alimentos con mayor aporte de hierro en la dieta; involucrar al hombre y al resto de la familia en el proceso de alimentación y nutrición adecuada; concientizar a madres y padres sobre la importancia de la lactancia materna; promover la utilización y bondades de los alimentos fortificados; y sensibilizar a los trabajadores de la salud en su rol de líderes y agentes de cambio para promover la lactancia materna y la alimentación saludable.

En el transcurso de los tres años la campaña ha contribuido a diversificar los medios a través de los cuales se promueven los mensajes de nutrición y prevención de la anemia para las distintas audiencias previstas como son mujeres en edad fértil, embarazadas, madres de niños y niñas hasta 5 años, familia, trabajadores de los sectores salud y educación, brigadistas sanitarias, productores y distribuidores de alimentos y comunicadores sociales.

Las vías de comunicación más utilizadas han sido los espacios de televisión y radio al nivel nacional, provincial y municipal mediante la transmisión de 18 spots televisivos, 27 programas radiales, 128 cuñas radiales y entrevistas a expertos que también se han reflejado en la prensa plana. Además se ha impreso y distribuido material gráfico como afiches, plegables y sueltos informativos. Durante el semestre Junio – Diciembre 2012 se trabajó en el diseño e implementación de la sub-campaña de alimentación saludable, que se apoyará en los mismos soportes y vías utilizadas en las etapas anteriores. Finalmente, se han fortalecido las capacidades y habilidades de 11,882 profesionales de salud y brigadistas sanitarias a partir de las capacitaciones conjuntas y las acciones previstas de comunicación social e incidencia en general.

Los efectos de estas acciones en términos de cambios en los hábitos alimentarios serán visualizados con los resultados de las encuestas que el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA) está realizando.

3.2.4. Fortalecidos mecanismos de vigilancia y monitoreo
Bajo este componente, el Programa ha fortalecido la capacidad de diagnóstico de la anemia por deficiencia de hierro, lo cual permite la realización de estudios de base poblacionales como herramienta para el fortalecimiento de la vigilancia. En esta línea se ha completado la entrega de los fotómetros para la medición de hemoglobina y el 100% del equipamiento esta actualmente funcionando.

En este marco, el Programa ha apoyado la creación del Observatorio del Estado Nutricional, que se concibe como un componente del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), que ya tiene una larga trayectoria en el marco del sistema de salud pública de Cuba. El elemento de novedad introducido con la creación del Observatorio es que la información generada se usa localmente para retroalimentar los actores municipales y provinciales. De esta manera, la salud nutricional se analiza desde una perspectiva integral, en el marco de los procesos de planificación del desarrollo local liderados por los Consejos de Administración Municipal.

3.3. Análisis del Diseño del Programa
El diseño del Programa es en general claro y coherente. La lógica de intervención, la selección de los territorios cubiertos y de los grupos meta se fundamentan en un análisis sólido del contexto y sus desafíos de desarrollo. Asimismo, el Programa está totalmente alineado con las prioridades políticas y programáticas del País. Además, la estrategia y los objetivos del PC son coherentes con el UNDAF y con los objetivos de la ventana temática del F-ODM sobre *Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición* y tienen un vínculo directo con los ODM 4 y 5 y de forma mas indirecta con el ODM 3.[6]

El marco de resultados del Programa demuestra una clara visión estratégica que se articula en efectos y resultados esperados y en líneas de acción claramente definidas en un esquema de complementariedad entre sus cuatro componentes. La división del trabajo entre las instituciones involucradas también responde a una lógica de complementariedad que tiende a optimizar el valor agregado de cada actor, sea entre las instituciones nacionales que entre las de la ONU. El marco de monitoreo del PC presenta indicadores de impacto sobre la tasa de prevalencia de la anemia que son claros y medibles y para los cuales se ha levantado una línea de base que permite observar y analizar tendencias en el tiempo. Además, se han definido indicadores de efectos alrededor de las tres dimensiones de disponibilidad, acceso y utilización adecuada de los alimentos.

Aspectos del diseño donde pudiera haber espacio de mejora tienen que ver con el alcance y la cobertura geográfica del PC, respecto a lo insumos y los tiempos disponibles. Con respecto al alcance, es plausible afirmar que hubo quizás un exceso de ambición al incluir como parte de los efectos esperados el acceso económico a los alimentos por parte de la población no institucionalizada. Lo anterior implicaría la capacidad de incidir en el poder adquisitivo de las personas, o sea en la relación entre precios y niveles de ingresos, lo cual representa un ámbito en el cual la posibilidad de incidencia del PC es mínima. Desde el punto de vista de la cobertura geográfica, aunque la selección de las territorios respondió coherentemente a las necesidades del

[6] Objetivos del Milenio 3,4, y 5, respectivamente: igualdad de Género y empoderamiento de la mujer; reducción de la mortalidad infantil y mejoramiento de la salud materna.

País, cubriendo un número mas reducidos de Municipios se hubieran podido concentrar más los recursos. Esta reflexión aplica sobre todo al tema de producción de carne, que requiere inversiones mayores respecto a la de vegetales, pero con un impacto más fuerte y directo en la prevención y reducción de la anemia.

Con respecto a la duración del Programa, el diseño asumió que se pudiera iniciar la implementación inmediatamente después de la llegada de los fondos y no previó una fase inicial de arranque para armar la estructura organizacional de gobernanza y coordinación. Esto hizo que el tiempo que se dedicó para armar dicha estructura y ponerla en funcionamiento restara tiempo a la implementación. Vinculado a lo anterior, también hay que destacar que el límite de tres años de duración, definido por el F-ODM, aún con la extensión de ocho meses que fue otorgada después de la evaluación intermedia, puede ser insuficiente para consolidar plenamente los resultados de un programa de esta envergadura.

El proceso de diseño del Programa fue co-liderado por las instituciones nacionales y las agencias de la ONU. De acuerdo a las entrevistas realizadas, dicho proceso fue conducido centralmente. Esto fue debido en parte a una tradición de planificación centralizada en el contexto Cubano, y en parte al hecho que poco antes del diseño del PC una serie de huracanes causó serios daños a la infraestructura vial y de comunicación del País. El carácter centralizado del proceso de diseño hizo que la apropiación local del Programa se diera progresivamente durante las primeras fases de implementación y a medida que los actores locales pudieron vislumbrar los beneficios que se podían generar. Hoy en día, como se verá en la próxima sección de este informe, hay una plena apropiación de los actores locales.

3.4. Análisis del Proceso de Implementación

El modelo de gestión del Programa Conjunto, tal y como definido en el Documento de Programa y en sus sucesivas adaptaciones ha funcionado adecuadamente y se ha demostrado eficaz para garantizar la coordinación y la complementariedad entre todos los actores involucrados, así como la dirección estratégica del Programa.

El Comité Directivo de País (CDP) se ha reunido regularmente cada vez que hubo la necesidad de analizar nudos políticos y estratégicos del Programa y tomar decisiones al respecto. La participación activa de los altos niveles de gerencia de las instituciones involucradas en el CDP es reflejo de la plena apropiación del Gobierno de Cuba y del liderazgo efectivo que está ejerciendo en el Programa. De igual manera, el Comité de Gestión del PC y su Equipo Técnico a nivel nacional se han reunido regularmente para acompañar la implementación del Programa y analizar sus avances y dificultades. Estas instancias técnicas, al igual que el CDP, cuentan con la participación activa de representantes de todas las instituciones nacionales lo cual refuerza todavía más su liderazgo. Por otro lado, la participación del personal de las instituciones nacionales en estos espacios representa también una oportunidad importante de encuentro entre ellas a nivel técnico y contribuye a fortalecer su articulación.

Las instancias de coordinación local también están funcionando de manera eficaz y reflejan la apropiación y el liderazgo de los gobiernos municipales. Un punto importante a destacarse es que los Equipos Técnicos Municipales están plenamente insertados en el organigrama de gobierno de los Municipios, en particular en los Consejos de Administración Municipal como órganos ejecutivos que, a su vez, se subordinan a las Asambleas del Poder Popular. Esto se evidencia en el hecho que los integrantes de los equipos técnicos son funcionarios municipales, pagados por el Gobierno local, a los cuales se ha asignado la tarea del seguimiento a la coordinación e implementación del PC. Asimismo, los técnicos que trabajan en ámbito provincial son

funcionarios de las delegaciones provinciales de los Ministerios involucrados o de otras instituciones como Universidades y Politécnicos que participan del Programa.

La evaluación detectó vario casos de sinergias que han ayudado a optimizar los recursos y que vale la pena destacar. En el caso de los bodegueros del MINCIN, por ejemplo, el Ministerio ayudó a identificar el valor agregado que cada agencia podía aportar y las capacitaciones fueron conducidas conjuntamente entre PNUD y PMA. Asimismo, en el caso de los bancos de leche humana la UNICEF, y la OPS trabajaron en un esquema coordinado bajo el liderazgo del Ministerio de Salud, aportando cada uno en base a su ventaja comparativa elementos de infraestructura, logística y conocimiento científico. En este marco, también se definió un plan conjunto de capacitación para lactancia materna y alimentación complementaria. En los procesos de adquisición se han dado varios ejemplos de sinergia como en el caso de la articulación entre FAO y PNUD para adquirir los insumos para la agricultura en coordinación con el Ministerio competente. Otras buenas prácticas de coordinación incluyen el acompañamiento a la elaboración de planes de autoabastecimiento como una de las herramientas de planificación gestión del desarrollo local integral, o el *Programa de Capacitación Formación y Asistencia Técnica* para el incremento de la producción agropecuaria, liderado por el Instituto de Ciencia Animal en alianza estratégica con Universidades y Politécnicos. Este programa abarcó las acciones previstas por los dos Programas Conjuntos del F-ODM y por el Programa PALMA.

En este marco, también se han tenido que enfrentar algunos desafíos. La multiplicidad y diversidad de actores involucrados en el PC es un elemento nuevo que ha implicado una curva de aprendizaje tantos entre las instituciones nacionales como entre las organizaciones de la ONU. Por un lado, la diversidad de las modalidades de ejecución y los procedimientos propios de cada agencia de la ONU implican diferentes niveles de delega de autoridad y por lo tanto de agilidad en la toma de decisiones y en la administración de procesos de adquisición, lo cual representa un desafío estructural que incide en la posibilidad de alinear los ritmos de ejecución y maximizar las sinergias internas al Sistema. Por otro lado, hay que considerar que el propio Estado Cubano está en una fase de ajuste a su estructura y sus dinámicas internas que está vinculada al proceso de descentralización y de actualización del modelo socioeconómico del País, lo cual responde a los nuevos lineamientos acordados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Este proceso de ajuste y actualización no es fácil y no es necesariamente lineal, lo cual puede incidir en la agilidad en la toma de decisiones y en la coordinación, también del lado de las instituciones nacionales. Esto impuso que el Programa tuviera la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico y a una nueva manera de trabajar que en cierta medida se está construyendo en el camino.

Vinculado a lo anterior, un dato importante a destacar es que la arquitectura institucional del Programa en ámbito local y su *modus operandi* se han desarrollado sobre las bases sentadas por el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) que opera en Cuba desde hace más de una década. En este sentido, en la dinámica de colaboración internacional se destaca positivamente una perspectiva que va más allá de la duración y los resultados de un proyecto específico, lo cual abunda en mayor continuidad y consolidación de los procesos de fortalecimiento de capacidades locales.

La complejidad que implica la coordinación entre tantos actores en el contexto de los desafíos estructurales arriba mencionados, explica en parte los atrasos en la entrega de algunos insumos. A esto hay que agregar la complejidad que deriva de la extensión territorial del PC que cubre 24 municipios en seis provincias del País y algunos factores propios del contexto Cubano. Un elemento que debe asumirse como punto de partida de este análisis es representado por el bloqueo comercial, económico y financiero hacia Cuba, que limita fuertemente la disponibilidad de bienes

en el mercado nacional e impone procesos mas complejos y lentos para la compra de insumos.

El análisis del proceso que va desde la planificación de las adquisiciones hasta la entrega de los insumos a los beneficiarios locales permitió identificar tres puntos fundamentales que han incidido mayormente en la agilidad de los mismos. Un primer punto tiene que ver con la planificación de las adquisiciones. Los planes de adquisición, que incluyen el listado de bienes y la definición detallada de las características técnicas de los mismos se hicieron a nivel local. Esta es una dinámica nueva, sobre todo para los actores municipales que recién están asumiendo este tipo de funciones y responsabilidades y por lo tanto requieren de acompañamiento. Para acompañar la planificación local las agencias de la ONU y las instituciones nacionales han tenido que encontrar un equilibrio que permitiera apoyar a estos actores sin sustituirlos. Si por un lado esta dinámica constituye una garantía de la pertinencia de los planes de adquisición y un ejercicio de empoderamiento de los actores locales, por otro lado implicó tiempos más lentos respecto a un proceso conducido centralmente. El segundo punto tiene que ver con las normas y procedimientos administrativos de cada agencia. Como ya se mencionó, los niveles de delega de autoridad varían entre ellas y algunas funcionan con base en procedimientos muy centralizados que requieren la aprobación de sus respectivas sedes para autorizar las compras, aunque estas impliquen desembolsos no particularmente elevados. El tercer punto tiene que ver con los tiempos que pasan desde la llegada de los bienes al País hasta le entrega de los mismos a los beneficiarios finales. Hay varios ejemplos de insumos que, una vez llegados a la Habana, se quedaron varios meses en los almacenes antes de ser entregados a su destino final. Las razones que determinan estos tiempos muertos entre la llegada al País y la entrega a los beneficiarios tienen a que ver con aspectos administrativos para la liberación aduanera de los insumos. Lo anterior implica procedimientos burocráticos complejo y la coordinación entre varias instituciones para la extracción de los insumos del puerto, su almacenamiento y su facturación, como pasos previos a la distribución por parte de las instituciones nacionales. Finalmente, la logística para el trasporte de los bienes desde la ciudad capital hasta las Provincias y Municipios también ha resultado ser un desafío debido a la limitada disponibilidad de recursos. Un ejemplo concreto de las dificultades logísticas es que un camión no puede salir de la Capital hacia una Provincia si no esta garantizado que esté en su máximo de carga también en el viaje de vuelta. Si esto permite optimizar el uso de los camiones, inevitablemente complejiza la planificación del trasporte y puede generar atrasos.

Como se demuestra en el porcentaje de desembolso del PC, a la fecha casi todos los insumos han sido entregados y lo que falta será entregado antes del cierre del Programa. Sin embargo, los atrasos en la entrega han incidido en la posibilidad de una mayor consolidación de los resultados en el tiempo disponible. Esto aplica sobre todo a la mecanización de la agricultura, a la posibilidad de acompañar los primeros pasos en la producción de la planta industrial de Pinar del Río y en la de experimentar el uso de los instrumentos de medición adquiridos para al sistema de control y vigilancia de la anemia.

4. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones de este informe, estructuradas alrededor de los criterios de evaluación adoptados: relevancia y apropiación, eficiencia, efectividad y sostenibilidad

4.1. Relevancia

i) La evaluación final del Programa confirma su relevancia para las necesidades del País y para los objetivos de la ventana temática del F-ODM sobre infancia y nutrición. El programa tuvo también la capacidad de moverse en un contexto dinámico, adaptándose a los ritmos y los procesos institucionales del País, lo cual le ha permitido mantener su alineación con la prioridades nacionales durante todo el proceso de implementación. La relevancia del Programa se evidencia también en el enfoque intersectorial con el cual fue diseñado e implementado. Esto ha permitido abordar el tema de la anemia por deficiencia de hierro como expresión de una multiplicidad de factores sociales, económicos y culturales que hay que tomar en cuenta en los procesos de planificación y gestión del desarrollo local.

ii) Además, la relevancia del Programa se ha mantenido e incrementado durante todo el proceso de implementación, gracias a la capacidad de analizar estratégicamente sus avances y de adoptar los cambios necesarios para asegurarse que las acciones impulsadas contribuyeran a los efectos esperados. El hecho que durante la implementación del PC se haya incremento el apoyo a unidades de producción de carne , es un ejemplo concreto de análisis y dirección estratégica del Programa desde una perspectiva de gestión por resultados. En efecto, las prioridades estratégicas del programa se centraron inicialmente en la agricultura urbana y sub urbana, sin embargo, frente al argumento que el consumo de carne tiene un impacto más fuerte sobre la anemia respecto a los vegetales, se fue paulatinamente aumentando el apoyo al sector pecuario.

iii) En este marco, las dinámicas participativas e inclusivas que han caracterizado la actuación del Programa han permitido ganar progresivamente la apropiación y el compromiso de los actores locales que no fueron involucrados en el diseño. En efecto, la evaluación pudo constatar el alto grado de apropiación de los objetivos y lógica de intervención del Programa, de parte de todos los actores locales y nacionales involucrados, lo cual representa un elemento importante para la continuidad de los procesos impulsados.

4.2 Eficiencia

iv) El Programa se ha beneficiado de una gestión eficiente, sobre todo en términos de coordinación interna y externa. Lo anterior ha resultado en la optimización de recursos humanos y financieros gracias a las sinergias que se han logrado entre las instituciones directamente involucradas en su implementación y con otros actores nacionales e internacionales. Las modalidades de diseño e implementación de las acciones de capacitación asistencia técnica en varios componentes del Programa constituyen ejemplos de buenas prácticas. Bajo este punto de vista, la modalidad de Programa Conjunto se ha constituido en una plataforma de trabajo interinstitucional que ha implicado una curva de aprendizaje tanto del lado de la ONU como de las instituciones nacionales y cuyos beneficios son hoy en día evidentes.

v) A la fecha de la evaluación, el Programa consiguió ejecutar prácticamente todo su presupuesto, sin embargo, se han detectado desafíos de eficiencia en la adquisición y distribución de insumos. Algunos de estos, sobre todo maquinaria y equipamientos, han sido entregados solamente hacia el final del Programa, afectando así la posibilidad de visibilizar y consolidar todos los resultados dentro del tiempo a disposición. Esto aplica por ejemplo al caso de la planta para la producción industrial de alimento fortificado en Pinar del Río, que todavía no ha empezado a producir, aunque se esté ultimando su instalación y puesta en marcha. Además, algunos elementos de

eficiencia han implicado la interrupción de la entrega del alimento fortificado importado, durante 9 meses. Bajo este punto de vista, la evaluación reveló que todavía existen espacios de mejora para una mayor agilidad en la toma de decisiones lo cual hubiera permitido planificar con mayor antelación la importación del alimento y garantizar la continuidad en la distribución. Asimismo, hay espacio de mejora para acelerar los procedimientos de adquisición del lado de la ONU, cuya agilidad depende también del nivel delegación de autoridad que se le otorga a los jefes de agencia en los países y de los tiempos de respuesta institucional desde sus sedes centrales.

4.3 Efectividad

vi) La evaluación final reveló que el Programa fue efectivo en contribuir a generar condiciones más propicias para la prevención y el control de la anemia. En este contexto, a través de un diálogo constante con sus contrapartes, las Naciones Unidas han agregado valor gracias a su acompañamiento técnico y administrativo y facilitando el intercambio de experiencias y conocimientos a nivel nacional e internacional.

vii) La efectividad del Programa se evidencia en los resultados logrados en términos de: a) incremento y diversificación de la producción de vegetales ricos en hierro y de carnes de ganado menor; b) mejores capacidades para prestar un servicio eficiente en el marco del sistema de planificación y distribución de alimentos del Ministerio del Comercio Interior, sobre todo por lo que se refiere a la capacidad de análisis de necesidades y la optimización de los alimentos de la canasta básica distribuidos a través de las unidades de comercialización; c) mejores condiciones de los círculos infantiles y de los hogares maternos para prestar servicios eficientes y de calidad; d) mayor acceso a la leche materna gracias a la instalación de Bancos de Leche Humana; e) mayores capacidades de análisis epidemiológico y de prevención de la anemia gracias al fortalecimiento del sistema de control y vigilancia del Ministerio de Salud Pública.

viii) Por otro lado, los hallazgos de la evaluación sugieren que no necesariamente hay una correlación entre incremento de la producción, disponibilidad de alimentos en los espacios institucionales y acceso físico a los mismos por parte de la población meta. Lo anterior podría llevar a cuestionar una de las hipótesis de trabajo concebidas en la fase del diseño del Programa, según la cual al incremento de la producción por un lado y a una mayor eficiencia de los espacios y mecanismos institucionales por el otro, corresponde un efecto directo en términos de incremento de acceso físico a los alimentos. En realidad, los hallazgos de la evaluación sugieren que existen otros factores que pueden incidir significativamente en el efecto buscado. Durante la misión de evaluación se ha tratado de identificar estos factores. Sin embargo, con la información disponible no fue posible llegar a conclusiones definitivas al respecto. Lo que se puede afirmar es que el tema del incremento del acceso físico a los alimentos ricos en micronutrientes a través de CI y HM queda como una interrogante abierta, sobre la cual podría ser útil que las autoridades nacionales y las organizaciones de la ONU profundicen el análisis para identificar con precisión los factores de incidencia y tomar las decisiones pertinentes sobre una solida evidencia empírica.

ix) Con respecto al acceso económico a los alimentos por parte de la población no institucionalizada, la evaluación final confirma las conclusiones de la evaluación intermedia. Aunque el Programa pudo contribuir a incrementar la producción agrícola y en parte, la oferta de alimentos en los mercados de los municipios cubiertos, su posibilidad de incidencia en el poder adquisitivo de las personas y, por ende en la accesibilidad económica a los alimentos es mínima. Esta no se debe a dificultades en el proceso de implementación, más bien se caracteriza quizás como un exceso de ambición en la fase de diseño.

4.4 Sostenibilidad

Para mayor claridad en la exposición, las conclusiones sobre sostenibilidad se presentan agregadas en tres niveles diferentes, aunque en la práctica están íntimamente vinculadas entre ellos.

x) Un primer nivel mira a la sostenibilidad desde una perspectiva nacional, en términos de continuidad de los procesos impulsados más allá del tiempo de duración del PC. En efecto, si bien el Programa ha contribuido a generar condiciones propicias para la prevención y el control de la anemia, es imprescindible que haya una continuidad de los procesos impulsados para consolidar los resultados logrados y garantizar que esto abunde en un impacto medible sobre los indicadores de la anemia. Bajo este punto de vista un factor de sostenibilidad es la alineación del PC con las prioridades del Gobierno de Cuba y su inserción en programas nacionales. Esto asegura la voluntad política y el compromiso institucional de los actores nacionales con un horizonte que va más allá del Programa conjunto. En este mismo nivel se insertan también factores de sostenibilidad financiera. En esta línea, se destaca el hecho que todas las inversiones planificadas en el marco del Programa se insertaron en el Plan Nacional de la Economía, lo cual garantiza que haya una cubertura financiera para su funcionamiento y manutención. Por otro lado, hay aspectos de la sostenibilidad financiera que tienen que ver con la rentabilidad y la eficiencia económica de las unidades productivas apoyadas y con la capacidad que ellas tendrán de manejarse en un esquema de autonomía financiera, lo cual es parte de las líneas impulsadas con la actualización del modelo socio económico del País.

xi) Un segundo nivel de sostenibilidad tiene que ver con las dinámicas de trabajo de los equipos locales. El hecho que el personal involucrado a nivel provincial y municipal es representado por funcionarios de instituciones Cubanas y es pagado por ellas mismas, de por si representa un importante elemento de sostenibilidad. Sin embargo, más allá de los aspectos financieros, es necesario seguir acompañando estos procesos para garantizar que el enfoque intersectorial y las dinámicas de trabajo coordinado entre distintos sectores y niveles institucionales se consolide plenamente.

xii) Un tercer nivel tiene que ver con la sostenibilidad y la rentabilidad financiera de inversiones especificas que se han hecho en el marco del PC. El caso más importante en esta dirección es lo de la planta de Pinar del Río. Aunque la planta que se ha instalado responde plenamente a las necesidades detectadas en el diseño del programa para la producción de alimento fortificado, el desafío principal que se enfrenta es la producción nacional de materia prima, principalmente de leche en polvo. A medida que se incremente la producción nacional de esta materia prima, podrá incrementarse la sostenibilidad financiera de la planta y el ahorro que ella puede generar para el balance nacional de importaciones. Para esto será necesario no solamente incrementar la producción nacional de leche fluida, sino estabilizar la disponibilidad de la misma durante todo el año. Para tal efecto, sería oportuno complementar la instalación de la planta con la adquisición de un evaporador para producir leche en polvo, la cual permitiría almacenar la producción excedente de leche fluida durante la temporada de lluvia y garantizar mayor disponibilidad en la temporada seca, cuando la producción tiende a bajar sensiblemente.

5 RECOMENDACIONES

A la luz de los hallazgos y conclusiones de este informe se presentan a continuación algunos temas estratégicos en los cuales se recomienda que las organizaciones de la ONU y las instituciones nacionales continúen haciendo esfuerzos para trabajar conjuntamente. Las recomendaciones se presentan estructuradas alrededor de cuatro ejes fundamentales:

1. Consolidación de los resultados logrados y continuidad de los procesos.

Para consolidar los resultados logrados se recomienda dar continuidad a los procesos impulsados y dar seguimiento especialmente a los siguientes temas:

1.1 Planta Industrial de Pinar del Río. Monitorear la puesta en marcha de la Planta industrial de Pinar del Río, analizar detenidamente las necesidades de abastecimiento de materia prima y definir mecanismos de planificación de la adquisición de la misma que garanticen continuidad en la producción.

1.2 Análisis de tendencias en la producción de alimentos ricos en hierro. Seguir haciendo esfuerzos para levantar datos confiables sobre el incremento en la producción de alimentos ricos en hierro y la entrega de los mismos a CI y HM. En este marco es importante que el seguimiento se de a nivel Municipal ya que los promedios provinciales no son necesariamente representativos de la realidad.

1.3 Relación entre disponibilidad alimentos y acceso a los mismos. Hacer un análisis tendencial profundo, con base en los datos que se vayan levantando, para identificar con mayor claridad los factores que pueden determinar la relación entre incremento de producción, disponibilidad y acceso a los alimentos, para que las instituciones nacionales puedan tomar las decisiones pertinentes sobre una solida base de evidencia empírica.

1.4 Formación y asistencia técnica. Definir mecanismos institucionales que garanticen la continuidad de la oferta coordinada de servicios de capacitación, formación e asistencia técnica bajo la rectoría de las universidades.

1.5 Otros temas que se consideren relevantes y de interés para el país.

2. Mecanismos de seguimiento

2.1 Se recomienda que los órganos de gestión y coordinación del Programa se mantengan formalmente activos por lo menos hasta finales de 2013

2.2 Se recomienda que los Grupos Gestores del Desarrollo Local sea institucionalizados como instancias técnicas permanentes de asesoramiento al Gobierno municipal y de monitoreo de los procesos de desarrollo local. Para tal efecto, será importante definir los roles y responsabilidades de los integrantes de los grupos gestores.

2.3 Se recomienda que las instancias superiores de las instituciones nacionales sigan dando prioridad a la coordinación en ámbito municipal.

3. Movilización de recursos

3.1 Se recomienda que el MINAL presente un nuevo proyecto para la adquisición de un concentrador que le permita facilitar el trabajo o complementar el proceso Tecnológico de la Empresa de productos Lácteos de Pinar del Rio.

3.2 Se recomienda buscar y movilizar recursos para seguir incrementando la producción de alimentos, particularmente de carne.

3.3 Se recomienda buscar y movilizar recursos para replicar la experiencia de los bancos de leche en otras provincias y, posiblemente, elevarla a escala nacional.

4. Procesos de adquisición-liberación aduanera- distribución

4.1 Se recomienda hacer un análisis de los procesos de adquisición, liberación aduanera, y distribución de insumos a los destinatarios finales, para ver si hay espacios de flexibilidad para agilizar la importación y la entrega de donaciones de la colaboración internacional.

ANEXO I
PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, NIVELES DE ANÁLISIS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Nivel de diseño:

- Pertinencia: El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

a) ¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este programa conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)
b) ¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar las necesidades (socioeconómicas) y los problemas determinados en la etapa de diseño?
c) ¿En qué medida se realizaron de manera coordinada el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).
d) ¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?
e) ¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el programa conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?
f) ¿Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el programa conjunto el diálogo directo entre los ciudadanos y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?
g) ¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?
h) ¿Hasta qué punto utilizó el programa conjunto mecanismos de promoción, movilización social y comunicación para el desarrollo a fin de adelantar sus objetivos de política? ¿Contó el programa con una estrategia de promoción y comunicación útil y fiable? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos del F-ODM, sección de promoción.)
i) En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término sobre el diseño del programa?

Nivel de proceso

- Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.

a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?
b) ¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del programa conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?

c) ¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de Gestión de Programa - CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional - CDN) a la eficiencia y eficacia del programa conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo coordinado? ¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el programa conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?
d) ¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo articulado?
e) ¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias.
f) ¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el programa
g) conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?
h) ¿En qué medida y de qué forma repercutió el examen de mitad de período en el programa conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el programa conjunto el plan de mejora?

- Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo.

a) ¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?
b) ¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del programa conjunto?

Nivel de resultados

- Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo.

a) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de:
   1) productos y actividades,
   2) resultados alcanzados.

b) ¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el programa conjunto:

   1) al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional?
   2) al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática?

c) ¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del programa conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?
d) ¿Hasta qué punto tuvo el programa conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios?

e) ¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvase describirlos y documentarlos.
f) ¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al adelanto y el progreso del fomento de los procesos y resultados de la implicación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)?
g) ¿En qué medida y de qué forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación intermedia en el logro de los resultados esperados?

- Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

a) ¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del programa conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?
b) A nivel local y nacional:
    1. ¿En qué medida apoyaron las instituciones nacionales y/o locales al programa conjunto?
    2. ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?
    3. ¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los asociados nacionales?
    4. ¿Tuvieron los asociados capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?
c) ¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa?

Anexo II

Lista de principales documentos consultados para el informe de Gabinete

- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.
- Memo de Aprobación del PC
- Joint Implementation Guidelines
- Communication and Advocacy Strategy
- Términos de Referencia de la Ventana Temática Infancia y Nutrición
- Programa Nacional de Atención Materno Infantil
- Programa para la Reducción del bajo Peso al nacer
- Plan integral para la prevención y control de la anemia por deficiencia de hierro en Cuba
- Documento del Programa Conjunto
- Informes Semestrales de Avance del PC: Enero 2012, Julio 2012 y Enero 2013
- Evaluación Intermedia del Programa Conjunto
- Plan de Mejoras en respuesta a la Evaluación Intermedia
- *Scaling up Nutrition, What Will It Cost?* Susan Horton, Mera Shekar, Christine McDonald, Ajay Mahal and Jana Kristene Brooks, The World Bank, 2010

Anexo III

Agenda de la Misión

Naciones Unidas
Oficina de la Coordinadora Residente
Cuba

Semana de trabajo 1					
Lunes 29 abril	**Martes 30 abril**	**Miercoles 1 mayo**	**Jueves 2 mayo**	**Viernes 3 mayo**	**Sábado 4 mayo**
	8.30-9.30 hrs Agencia líder Anemia (UNICEF) **Lugar:** UNICEF	**12.00-16.30 hrs** Traslado hacia Yaguajay, Sancti Spíritus	**9.00-12.00 hrs** Participación en taller Lecciones Aprendidas PC Descentralización (Yaguajay)	**9.00-12.00 hrs** Participación en taller Lecciones Aprendidas PC Descentralización (Yaguajay)	**9.00-12.00 hrs** Visita a terreno Yaguajay
9.30-11.30 hrs Comité Directivo País **Lugar**: TBC	**10.00-11.00 hrs** FAO **Lugar:** FAO				

11.30-12.30 hrs Agencia líder PC Descentralización (PNUD) **Lugar:** PNUD	**11.30-12.30 hrs** MINAG **Lugar**: MINAG (Planta baja de edificio Central)				
12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo
14.00-15.00 hrs Institución nacional líder y ONP Descentralización (MINCEX) **Lugar:** MINCEX 1RA Y 18	**14.30-15.30 hrs** UNESCO **Lugar:** UNESCO	Hospedaje: Los Lagos de Mayajigua	**14.00-16.00 hrs** Encuentro con Coordinadores municipales PC Descentralización Hospedaje: Los Lagos de Mayajigua	**14.00-16.00 hrs** Visita a terreno Yaguajay Hospedaje: Los Lagos de Mayajigua	**14.00 hrs-16.00 hrs** Traslado hacia La Habana
15.30-16.30 hrs Institución nacional líder y ONP Anemia (MINAL) **Lugar:** MINAL	**16.30-17.30 hrs** MEP **Lugar:** MEP				

Semana de trabajo 2					
Lunes 6 mayo	**Martes 7 mayo**	**Miércoles 8 mayo**	**Jueves 9 mayo**	**Viernes 10 mayo**	**Sábado 11 mayo**
9.30-10.30 hrs OPS/OMS **Lugar:** OPS/OMS	**8.00 -10.30 hrs** Traslado hacia Pinar Río	**9.00-12.00 hrs** Visita a terreno municipio La Palma	**9.00-12.00 hrs** Visita a terreno municipio La Palma	**9.00-12.00 hrs** Trabajo en municioio Martí	**8.30 hrs** Traslado a La Habana

11.00-12.30 hrs PMA **Lugar:** PMA	**10.30 -12.30 hrs** Visita a terreno municipio Pinar Río				
12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo
13.30-14.30 hrs MINSAP **Lugar:** MINSAP	**14.00-16.30 hrs** Visita a terreno municipio Pinar Río Hospedaje: TBC	**14.00-16.30 hrs** Visita a terreno municipio La Palma	**16.00 hrs** Traslado a Martí	**14.00-16.30 hrs** Trabajo en municipio Martí	
15.30-16.30 hrs MINCIN **Lugar:** MINCIN (Hab 258 e/ San Juan de Dios y Empedrado					
17.00-18.00 hrs MINCULT **Lugar**: MINCULT (11 y 4 Vedado)					

Semana de trabajo 3					
Lunes 13 mayo	**Martes 14 mayo**	**Miercoles 15 mayo**	**Jueves 16 mayo**		
8.30-9.30 hrs ICA/MES **Lugar:**	**9.00-11.30 hrs** Agencia lider e institucion nacional	**9.00-10.30 hrs** Agencia líder e institucion nacional	**9.00-11.00 hrs** Comité Directivo País **Lugar:** PNUD		

10.30-11.30 hrs AECID **Lugar:** AECID	(Descentralizacion) **Lugar: PNUD**	(Anemia) **Lugar: UNICEF**		
	11.30-13.00 hrs encuentro con CR **Lugar:** OCR	**11.30-12.30 hrs** Trabajo de mesa		
12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	12.30-13.30 hrs almuerzo	
13.30-14.30 hrs MINED **Lugar:** MINED		**14.00-17.00 hrs** Trabajo de mesa	**14.00-16.30 hrs** Comités de Gestión Anemia y Descentralización **Lugar: PNUD**	
15.30-16.30 hrs MINDUS **Lugar:** PNUD				

VI. CERTIFICACIÓN DE CIERRE OPERACIONAL DEL PROGRAMA

Las Organizaciones de Naciones Unidas Participantes, al firmar certifican que el programa se ha completado operacionalmente.

ONNUUP (Organización de Naciones Unidas Participantes)	**Nombre**	**Cargo**	**Firma**	**Fecha**
UNICEF	Seija Toro	Representante de UNICEF en Cuba.		10 de julio de 2013
FAO	Theodor Friedrich	Representante de la FAO en Cuba.		10 de julio de 2013
OPS	José Luis Di Fabio	Representante de la OPS/OMS en Cuba.		10 de julio de 2013
PMA	Laura Melo	Representante del PMA en Cuba.		10 de julio de 2013
PNUD	Claudio Tomasi	Representante Residente Adjunto del PNUD en Cuba.		10 de julio de 2013

Acta de conformidad Informes Narrativos Finales
Programas Conjuntos
"Apoyo a la lucha contra la anemia en grupos vulnerables en Cuba"
"Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo en Cuba"

Una vez revisados los Informes Narrativos Finales de los Programas Conjuntos "Apoyo a la lucha contra la anemia en grupos vulnerables en Cuba" y "Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo en Cuba", quedan debidamente aprobados por el Comité Directivo de País, y para que así conste firman la presente:

María de la Luz B´ Hamel
Copresidente
Directora DOEI
Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera

José Luis Di Fabio
Copresidente
Coordinador Residente a.i.
Sistema de las Naciones Unidas en Cuba

Rosario Boned
Miembro
Responsable de Programa
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo