Cuba

Evaluación Intermedia

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 del F-ODM

Prólogo

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de Paris y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

Secretariado del F-ODM

FONDO ESPANOL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

(F-ODM)

VENTANA DE INFANCIA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICION

Evaluación Intermedia del Programa

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

INFORME FINAL[1]
(BORRADOR)

[1] Realizado por Sergio Lenci, consultor del F-ODM

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO ***Pag. 4***

1 ANTECEDENTES Y OBJETIVOS ***Pag. 8***
1.1. El Fondo ODM y la ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición
1.2 Objetivos de la evaluación intermedia
1.3 Enfoque de la evaluación y metodología empleada
1.4 Condicionantes y límites del estudio realizado
1.5 Estructura del Informe

2 ***DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA*** **Pag. 11**
2.1. Concepción inicial del Programa y lógica de intervención
2.2. Arreglos de gestión
2.3. Línea del tiempo del Programa

3 NIVELES DE ANÁLISIS: CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN ***PAG. 19***
3.1. Ejecución presupuestaria
3.2. Principales avances sustantivos y efectos emergentes
3.3 Análisis del diseño del Programa
3.4. Análisis del Proceso de implementación
3.5. Escenarios de sostenibilidad

4 CONCLUSIONES ***PAG. 33***

5 RECOMENDACIONES ***PAG. 35***

ANEXOS
I. PREGUNTAS DE EVALUACION (EXTRACTO DE TERMINOS DE REFERENCIA)
II. PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS
III. AGENDA DE LA MISIÓN

AGRADECIMIENTOS

El consultor encargado de esta evaluación quisiera agradecer a todos los actores involucrados por la confianza otorgada y por el espíritu constructivo de colaboración demostrado durante todo el proceso. Un agradecimiento especial va al personal del Ministerio del Comercio Exterior, al de la Oficina Nacional del Programa y al de la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de la Naciones Unidas en Cuba, que ha acompañado muy de cerca todo el proceso y ha respondido con grande disponibilidad y eficiencia a todos los pedidos de información, 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 complementar 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 128 PC en 49 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 Secretariado del F-ODM aun consultor externo, y fue conducida por un consultor externo en el período comprendido entre Agosto y Noviembre de 2011

Objetivos de la Evaluación:

- Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el grado de apropiación nacional.
- Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial.
- Conocer el grado de eficacia del programa en las poblaciones participantes del mismo, la contribución a los objetivos de la ventana temática de infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

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. 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.

Principales hallazgos
La evaluación ha podido confirmar la pertinencia del PC, su alineación con las prioridades nacionales y locales y la apropiación de las contrapartes cubanas, que se demuestra entre otras cosas en el liderazgo activo que estas ejercen. El diseño del PC constituye un esquema coherente de acciones que se complementan y refuerzan recíprocamente en el marco de una visión estratégica clara y de una división racional del trabajo que tiende a optimizar la ventaja comparativa de cada actor involucrado.

El Programa está demostrando ser una plataforma efectiva para la actuación coordinada de una multiplicidad de actores diversos y está contribuyendo a generar condiciones propicias para la prevención de la anemia, aunque sus impactos serán visibles en el medio o largo periodo y dependerán en buena medida de la continuidad de los procesos apoyados, más allá de la duración prevista para el PC.

La valoración del Programa en términos de potenciales efectos y de sostenibilidad de los mismos es positiva. En este marco, la evaluación identifica uno de los principales desafíos del PC en la necesidad de alinear el ritmo de ejecución de sus diferentes componentes y ejes de acción. Esta es una condición necesaria para potenciar las sinergias internas y optimizar los resultados desde la perspectiva integral del PC. En este marco, los hallazgos de la evaluación evidencian como el fortalecimiento de los mecanismos y espacios institucionales para la distribución y el acceso a los alimentos fortificados no puede desvincularse del incremento y diversificación de la producción agropecuaria; asimismo se hizo evidente que la mayor o menor agilidad en la adquisición y entrega de insumos incide directamente en la efectividad de los procesos de formación y asistencia técnica, en todos los componentes del Programa. Aún señalando la necesidad de agilizar el ritmo de algunos procesos, la evaluación también destaca que la búsqueda de una mayor eficiencia no puede prevaler sobre la legitimación de los procesos en ámbito local y su articulación con la dinámicas político institucionales en ámbito nacional. En este sentido, algunos de los atrasos observados en la implementación se justifican precisamente por la búsqueda de un equilibrio entre eficiencia y sostenibilidad, que ha caracterizado la manera de operar del Programa hasta la fecha Imponiendo a veces ritmos mas lentos de lo previsto.

A continuación se presentan las conclusiones y las recomendaciones del informe en versión integral.

Conclusiones

1. El Programa Conjunto se ha concretado hasta la fecha en un flujo de bienes y servicios que forman parte de un diseño coherente y claramente alineado con las prioridades nacionales y locales, lo cual se refleja también en la apropiación y en el liderazgo ejercido por las contrapartes Cubanas. En este contexto, a través de un diálogo constante con sus contrapartes, las Naciones Unidas están agregando valor gracias a su acompañamiento técnico y administrativo y facilitando el intercambio de experiencias y conocimientos con otros países.

2. Los avances del Programa que la evaluación ha podido verificar van en la dirección de los efectos esperados y están contribuyendo a generar condiciones propicias para la prevención de la anemia, aunque los impactos en su tasa de prevalencia serán medibles en un horizonte de medio y largo periodo que va más allá de los tres años de duración del PC.

3. Las contribuciones más concretas hasta la fecha van en la dirección del fortalecimiento de los espacios y mecanismos institucionales para la distribución y acceso a los alimentos, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para diagnosticar y monitoreas la anemia y la implementación de campañas de sensibilización y educación alimentaria.

4. Dentro de un escenario fundamentalmente positivo, la evaluación ha identificado uno de los retos principales del Programa en la necesidad de corregir algunos desfases que se observan en el grado de avance de sus distintos componentes y, al interior de los mismos, entre sus diversas líneas de acción: por un lado, el atraso relativo del componente de disponibilidad de alimentos está afectando la posibilidad de maximizar la eficacia de los espacios y mecanismos

institucionales de distribución, así como los efectos de las campañas de educación alimentaría; por otro lado, el desfase interno a cada componente de intervención entre la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación y la entrega de equipamientos y otros insumos no ha permitido hasta la fecha el pleno despliegue del potencial de efectividad del PC.

5. Otro reto identificado es lo de facilitar el acceso económico a los alimentos ricos en micronutrientes para la población meta no institucionalizada, debido a la cobertura limitada de espacios institucionales como los círculos infantiles o los hogares maternos. En efecto, la distribución de alimentos, más allá de los espacios institucionales, se da en buena medida a través de los mercados liberados. Aunque el PC pueda contribuir a incrementar la producción agrícola y, por ende, la oferta de alimentos en los mercados liberados de los municipios cubiertos, su posibilidad de incidencia en la accesibilidad económica a través de estos mercados es limitada.

6. Los desfases a los cuales se hizo referencia en el punto 4 se debe en buena medida a la complejidad de los procesos de importación de insumos y entrega a los beneficiarios finales. A su vez, esto se debe en parte a las dificultades impuestas por el bloqueo económico, financiero y comercial de los EEUU hacia Cuba y en parte a desafíos internos al PC.

7. Entre los factores que más han afectado la eficiencia interna del Programa se destacan la diversidad de normas y procedimientos y los distintos niveles de delega de autoridad que caracterizan las agencias de la ONU, marcando diferencias importantes para la agilidad en la toma de decisiones y la eficiencia de los procesos de adquisición. Asimismo, los cambios que el país está atravesando en el marco del proceso de descentralización y actualización de su modelo socio económico pueden incidir en la agilidad y en la eficiencia de las instituciones Cubanas e imponen que el PC tenga la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico.

8. No obstante los desafíos señalados, el PC está demostrando un importante valor agregado en la medida en que se configura como una plataforma de experimentación para favorecer la acción coordinada de una multiplicidad de actores diversos. Su *modus operandi* contribuye a articular las instituciones en ámbito local en un esquema de relaciones horizontales, sin perder de vista el vínculo con los organismos de la administración central del Estado. Esta dinámica es coherente con el proceso de descentralización en el cual se inserta e implica una curva de aprendizaje para todos los actores involucrados, en la medida en que presenta concretamente el reto de actuar en una perspectiva sistémica. En este marco, cabe destacar que durante la implementación del PC se ha hecho un esfuerzo para encontrar un equilibrio entre la eficiencia de los procesos y su inserción orgánica en las dinámicas nacionales y locales, procurando generar procesos efectivos y sostenibles.

9. El compromiso político del Gobierno de Cuba junto con el liderazgo y la capacidad técnica del tejido institucional nacional y local, permiten vislumbrar un escenario positivo desde el punto de vista de la continuidad de los procesos apoyados por el Programa; continuidad que será fundamental para la consolidación de los efectos y la sostenibilidad de los mismos. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera existen buenas condiciones, sin embargo, la vulnerabilidad del País frente a factores climáticos y a la crisis económica global podría afectar la capacidad financiera del Estado Cubano para dar continuidad a los procesos impulsados y asegurar la sostenibilidad de las inversiones realizadas por el PC.

10. Finalmente cabe destacar que los tres años de duración inicialmente previstos pueden no ser suficientes para consolidar los efectos del Programa. A la luz de lo anterior, es legítimo auspiciar que las dinámicas de trabajo que se han venido generando o apoyando desde el PC sigan siendo empujadas hasta su plena consolidación, ya sea con recursos nacionales o con nuevas fuentes de colaboración internacional que vayan a complementar los recursos del F-ODM.

Recomendaciones

En seguida se presentan algunas recomendaciones que se basan en los hallazgos y conclusiones de la evaluación:

1. Se recomienda considerar la posibilidad de extender el Programa por un período mínimo de seis meses. Esto podrá permitir de recuperar los atrasos y garantizar una mejor alineación entre los distintos componentes y ejes de acción del PC, lo cual incide en la posibilidad de optimizar las sinergias internas y consolidar los efectos emergentes antes de su cierre.

2. Se recomienda que las instituciones nacionales y las organizaciones de la ONU hagan todos los esfuerzos que estén a su alcance para agilizar en lo que le corresponde los procesos de adquisición, entrega e instalación de las maquinarias y otros insumos previstos.

3. Vinculado a lo anterior se recomienda hacer un análisis detallado de los factores que estén determinando los atrasos en la entrega de los insumos una vez que llegan al País. En este marco, como una solución de contingencia se podría considerar la posibilidad que la organizaciones de la ONU se encarguen directamente de facilitar la logística para la entrega a los beneficiarios finales, aunque bajo la coordinación y aprobación del Gobierno.

4. Se recomienda hacer un análisis de los recursos financieros no comprometidos de cara a los avances sustantivos y a las desafíos pendientes para verificar si la distribución inicial de los recursos entre los efectos y productos esperados se confirma valida, o si es necesario aportar algunas modificaciones presupuestarias para la planificación del tercer año de actividades.

5. En el caso que el análisis recomendado al punto anterior revele que algunos componentes del Programa disponen de más recursos de lo necesario, se recomienda utilizarlos para cubrir la posible extensión del PC fortaleciendo los componentes de capacitación y asistencia técnica que deberán acompañar la puesta en marcha y la experimentación de la maquinaria entregada por el PC.

6. Se recomienda que las instituciones nacionales (Ministerio de la Industria Alimenticia y el Ministerio de Agricultura) con el apoyo de las organizaciones de la ONU, en particular la FAO , hagan un análisis conjunto para el funcionamiento óptimo de la Planta de Pinar del Río y la efectiva disponibilidad de materia prima , y en este marco, elaboren un plan para mitigar los riesgos y maximizar las oportunidades.

7. Se recomienda empezar desde ya a explorar nuevas fuentes de financiamiento, nacionales o internacionales, que garanticen la continuidad de los procesos impulsados desde el Programa.

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 está organizado en 8 ventanas temáticas y opera en los países a través de los equipos de Naciones Unidas fomentando la colaboración entre agencias fondos y programas del Sistema, para promover el fortalecimiento de la coherencia y la eficacia de las intervenciones de desarrollo. 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

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 Secretariado del F-ODM y fue conducida por un consultor externo en el período comprendido entre Agosto y Noviembre de 2011

1.2 Objetivos de la evaluación intermedia

La evaluación intermedia consiste en un análisis sistemático y rápido del diseño, del proceso y de los efectos o tendencias hacia los efectos del PC. La evaluación también pretende identificar buenas prácticas y desafíos y analizar los factores internos y externos que influyen en el mayor o menor grado de éxito, para generar lecciones aprendidas que puedan ser trasferidas a otros programas.

Los objetivos específicos de la presente evaluación son los siguientes:

- Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el grado de apropiación nacional.
- Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial.

- Conocer el grado de eficacia del programa en las poblaciones participantes del mismo, la contribución a los objetivos de la ventana temática de infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

1.3. Enfoque de la Evaluación y 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 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 dos reuniones con el Comité de Gestión del PC y un grupo focal con su Equipo técnico.

Durante la misión a Cuba, el evaluador visitó algunos sitios donde el programa opera, lo cual permitió ver instalaciones, darse cuenta de los aspectos logísticos para operar en el terreno y observar dinámicas de grupo, además de hablar directamente con algunos 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, 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.

1.4 Condicionantes y Limites del Estudio Realizado

La principal limitación de esta evaluación se debe a un imprevisto ocurrido durante la misión a Cuba: la amenaza de un ciclón en la región occidental de la isla ha impedido realizar la segunda parte de visitas de campo prevista en la agenda de misión. Frente a la amenaza representada por el ciclón, la Oficina de la ONU, de acuerdo con las instituciones nacionales decidió suspender las visitas a los municipios de La Palma y Pinar del Río, en la provincia homónima. Sin embargo, los espacios liberados en la agenda por la suspensión de estas visitas han sido aprovechados con reuniones en la Ciudad de la Habana que han permitido profundizar el análisis del proceso de implementación y de los avances del Programa. En conclusión, se considera que a pesar da haber visitado solo tres de los cinco municipios previstos inicialmente, la misión al País permitió recopilar datos suficientes en cantidad y calidad para responder a las preguntas de evaluación definidas en los Términos de Referencia.

1.5 Estructura del Informe

El informe que se presenta a continuación se divide en dos grandes partes: una descriptiva y una analítica. La parte descriptiva pretende sentar las bases empíricas para el análisis ilustrando la concepción inicial del programa, su presupuesto, su lógica de intervención y los arreglos institucionales para la gobernanza e implementación del Programa. Esta primera parte del informe termina con una *línea del tiempo* del PC donde se ilustra la secuencia de los principales acontecimientos que en buena medida han marcado el ritmo la implementación.

La parte analítica comienza con el análisis de los avances sustantivos y financieros del PC para luego entrar al análisis del diseño y del proceso de implementación. Por último, se intenta delinear un escenario de sostenibilidad de las iniciativas impulsadas y de los beneficios generados. El informe termina con la sección de conclusiones, recomendaciones.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Concepción inicial 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 tiene una duración prevista de tres años y un presupuesto total de 8.5 millones de dólares americanos (USD 8,500,000). Las instituciones nacionales más directamente involucradas son el Ministerio de la Industria Alimenticia (MINAL), 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 cooperación 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 está distribuido entre las organizaciones participantes a lo largo de los tres años como se ilustra a continuación:

Cuadro 1.
Presupuesto Total por Agencia y por Año

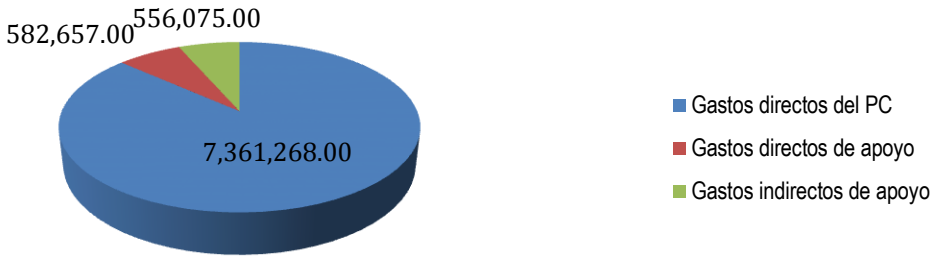
Agencia	Año 1	Año 2	Año 3	Total
FAO	1,402,601	1,504,503	380,086	3,287,191
OPS	356,845	410,880	248,775	1,016,500
PMA	490,759	538,592	173,873	1,203,224
PNUD	542,128	932,464	176,295	1,650,888
UNICEF	502,793	461,908	377,496	1,342,197
GRAN TOTAL	**3,295,126**	**3,848,347**	**1,356,525**	**8,500,000**

Fuente: TdR Evaluación Intermedia

El 86% del presupuesto total es destinado a gastos directos de programa y el 7% es constituido por los gastos indirectos de apoyo, cobrados por las Agencias, Fondos y Programas que participan del PC. Además, hay otro 7% representado por gastos directos de apoyo que se usan para la coordinación y funcionamiento del Programa Conjunto. La figura 1 ilustra los valores absolutos y la proporción entre los gastos de programa y los gastos de apoyo.

Figura 1.

Valores Absolutos (en USD) y Proporcion entre Gastos Directos y Gastos de Apoyo



Fuente: Programa Conjunto

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... 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. El cuadro 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).

Cuadro 2. *Síntesis del Marco de Resultados y Presupuesto Correspondiente para los Tres Años* [2]					
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 agropecuarias 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**

Fuente: Programa Conjunto

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 ODM1, el ODM 4 y el ODM 5, e indirectamente en el ODM 3 y el ODM 8. Al mismo tiempo se enmarca directamente 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 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*.

Además, el reordenamiento de la política agropecuaria y la *Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local* del Gobierno de Cuba contribuyen a los esfuerzos para la lucha contra la anemia en el país. En específico el apoyo al reordenamiento de la política agropecuaria es una

[2] No incluye gastos de apoyo

vía clave para 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. Bajo esta óptica, cabe destacar que las iniciativas impulsadas por el PC de lucha contra la anemia adquieren mayor viabilidad al articularse con las acciones del Programa Conjunto F-ODM de Descentralización y Estimulo Productivo que se inserta en la *Iniciativa Municipal de Desarrollo Local*, y con las del Programa PALMA (Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria) promovido y ejecutado conjuntamente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de la Agricultura (MINAG), con el financiamiento de la Unión Europea.

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 2: 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

Los beneficiarios directos son las embarazadas, niños y niñas de los 24 Municipio que ascienden a un total de 13,991 y 147,745 respectivamente.

2.2. Arreglos de gestión

2.2.1 Gobernanza y Coordinación del Programa

La gobernanza del PC se basa en tres instancias principales: el Comité Directivo de País (CDP), el Comité de Gestión (CGP) y una Oficina Nacional de Programa. Además, el Programa cuenta con

un Equipo de Gestión Técnica y con grupos coordinadores a los niveles provinciales y municipales.

- 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 secretaría 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 y del MINAL como Institución Nacional 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 constituido 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 están integrados por representantes de las instituciones participantes en el PC a nivel provincial y municipal. Los coordinadores de estos equipos provinciales y municipales fueron seleccionados 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 los 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.

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 ONP líder 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 del PC 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.

2.3. Línea del Tiempo del Programa Conjunto

A continuación se presenta la secuencia temporal de algunos acontecimientos que pueden considerarse como hitos significativos en el ciclo de vida del Programa. El listado que sigue no pretende ser exhaustivo, sino se centra en algunos hechos que contribuyen a contextualizar y a

fundamentar el análisis que se desarrolla a lo largo de las diversas secciones del próximo capitulo.

	LINEA DE TIEMPO
Fecha	**Acontecimientos relevantes**
Febrero 2009	Aprobación de nota conceptual.
Mar-May. 2009	Elaboración del Programa Conjunto.
Mayo 2009	Reunión del Comité Directivo de País
Mayo 2009	Envío del Documento de Programa Conjunto al Secretariado del F-ODM
Septiembre 2009	Firma del Programa Conjunto.
Septiembre 2009	Reunión del Comité Directivo de País
Octubre de 2009	Visita de un técnico de Oficial técnico de FAO a Cuba para trabajar en las bases de diseño de la fabrica de Pinar del Río
28 Octubre 2009	Transferencia de los fondos correspondientes al año 1.
Enero 2010	Talleres de inicio a la implementación del PC Anemia (nivel nacional y provincial)
Febrero 2010	Inicio del proceso de compra local de 55,31 t de CSB para distribuir a embarazadas y niños.
Junio 2010	Cambios en el equipo del MINAG encargado del Programa.
Junio 2010	Cambio de representante del MINCIN en el Comité de Gestión del Programa
Julio 2010	Reunión del Comité Directivo de País
Julio 2010	FAO lanza la primera licitación para la adquisición de maquinaria para la planta procesadora de alimentos fortificados en Pinar del Río
Agosto 2010	Cambios en el equipo del MINAG encargado del Programa.
septiembre 2010	Inicio del proceso de compra internacional de CSB para embarazadas y niños por imposibilidad de compra nacional.
Septiembre 2010	Reunión del Comité Directivo de País
Octubre de 2010	Segunda licitación para la Planta de Pinar del Río
Noviembre 2010	Tercera licitación para la Planta de Pinar del Río
Diciembre 2010	Llegada a Cuba de 488.5 t de CSB que se importó por el Programa para distribuir a las embarazadas y niños.
Enero 2011	Reunión del Comité Directivo de País
Marzo 2011	FAO Roma anuncia la oferta ganadora
Abril 2011	Firma por parte de FAO del contrato con Raj Process para adquirir equipos para la Planta de Secado de Pinar del Río.
Mayo 2011	Cambio de representante del MINAG en el Comité de Gestión del Programa
Mayo 2011	Firma por Raj Process del contrato para la compra de equipos la Planta de secado Pinar del Río (producción de alimentos fortificados).
Mayo 2011	Visita del Comité Directivo de País a la Planta de Lácteos de Pinar del Río.
Julio 2011	Reunión del Comité Directivo de País
Julio 2011	Trasferencia de los fondos correspondientes al segundo año del PC.
28 de Ago. al 2 de sept. 2011	Visita técnica de Raj Process a la Planta de Pinar del Río.
Septiembre 2011	Cambio de representante del MINSAP en el Comité de Gestión del Programa
Septiembre 2011	Reunión del Comité Directivo de País
Octubre 2011	Misión de Evaluación de Medio Termino

En la línea del tiempo se destacan cuatro puntos principales:

- La regularidad y la frecuencia de las sesiones del CDP

El CPD que se ha reunido por lo menos 6 veces durante los primeros dos años de vida del PC.

- Las dificultades para la adquisición en el mercado nacional de alimentos y otros insumos previstos en el Programa.

El proceso de importación de los alimentos fortificados dura seis meses y el proceso de licitación de los insumos para la planta procesadora de alimentos fortificados dura diez meses (entre Julio 2010 y Mayo 2011), a los cuales hay que sumar el tiempo de construcción y entrega.

- Rotación de personal

Los equipos de las Instituciones nacionales involucrados en el PC has cambiado en varias ocasiones. En particular, el equipo del MINAG ha cambiado 3 veces entre Junio 2010 y Mayo 2011.

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; en seguida se entra al análisis del diseño del PC y de su proceso de implementación para identificar y discutir los principales factores que pueden incidir en el logro de los resultados y en la sostenibilidad de los mismos.

3.1. Ejecución del Presupuesto

Hasta 31 Octubre de 2011 el PC comprometió el 63% de los fondos transferidos, y correspondientes a los primeros dos años de implementación. El 36% de lo transferido ha sido desembolsado, mientras el restante representa compromisos adquiridos para actividades que todavía no han sido implementadas o para la compra de insumos cuyo proceso de adquisición todavía no se ha completado. El cuadro 3 ilustra los niveles de ejecución presupuestaria por Agencia. Las primeras dos columnas muestran los montos transferidos a cada Agencia, con el porcentaje que ellos representan sobre el presupuesto total asignado a cada una de ellas. Las otras columnas muestran los montos desembolsados y comprometidos, con sus respectivos porcentajes sobre lo transferido.

Cuadro 3.
Porcentajes de ejecución por Agencia sobre lo transferido hasta el 31 de Octubre de 2011[3]

Agencias	Transferido	% del Presupuesto Total Asignado	Desembolsado	% Sobre lo Trabsferido	Comprometido	% Sobre lo Transferido
FAO	2,907,104	88%	676,591	23%	1,946,559	67%
OPS-OMS	767,725	75%	330,128	43%	376,535	49%
PMA	1,029,351	85%	533,166	52%	747,439	73%
PNUD	1,474,592	89%	467,097	32%	661,720	45%
UNICEF	964,711	72%	556,420	54%	802,746	83%
Total	**7,143,483**	84%	**2,563,403**	**36%**	**4,535,000**	**63%**

Fuente: Programa Conjunto

La UNICEF y el PMA presentan los porcentajes mas altos de compromiso financiero, equivalente respectivamente al 83.2% y al 72.6%. En orden siguen la FAO, el OPS-OMS y el PNUD con porcentajes equivalentes respectivamente el 67%, 49% y 45%. Por otro lado, los porcentajes de montos desembolsados oscilan entre el 54% de la UNICEF y el 23% de la FAO. En este último caso se observa la diferencia más significativa entre lo comprometido y lo desembolsado, la cual se explica básicamente a la luz del proceso de adquisición de la Planta de Pinar del Río, cuya entrega está prevista para Marzo 2012. Más allá de los avances de cada agencia, es importante analizar la ejecución del presupuesto desde la perspectiva integral del Programa Conjunto. Para tal efecto, el cuadro 4 ilustra los detalles por resultado y por producto.

[3] No incluye gastos de apoyo

Cuadro 4. Porcentajes de Ejecución por resultado sobre lo transferido hasta 31 de Octubre de 2011[4]				
Efectos	**Productos**	**Monto trasferido**	**% Desembolsado**	**% comprometido**
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.	1,701,800	35%	46%
	1.2 Fortalecida la capacidad industrial de producción, procesamiento y fortificación de alimentos.	2,051,363	27%	85%
	Subtotal efecto directo 1	**3,753,163**	**30%**	**67%**
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	329,700	24%	79%
	2.2 Fortalecidos los mecanismos institucionales que facilitan el acceso a alimentos ricos en micronutrientes, especialmente hierro, a embarazadas y niños hasta 5 años	1,124,577	42%	70%
	Subtotal Efecto Directo 2	**1,454,277**	**38%**	**63%**
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	297,758	51%	75%
	Subtotal Efecto Directo 3	**297,758**	**51%**	**75%**
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	690,200	34%	36%
	4.2 Fortalecidos los sistemas de control de la garantía de la calidad de productos fortificados	93,702	47%	91%
	Subtotal Efecto Directo 4	**783,902**	**34%**	**42%**
Gran Total		**6,289,100**	**36%**	**63%**

Fuente: Programa Conjunto

Analizando la columna con los porcentajes desembolsados se observa que el mayor grado de avance en la implementación de actividades se da en el componente de información y sensibilización para la utilización adecuada de los alimentos ricos en micronutrientes (Efecto 3), con el 51% de desembolso. Por otro lado, el componente relativamente más atrasado es el de disponibilidad de alimentos (Efecto 1), con el 30%, mientras que las acciones relativas a favorecer la distribución y acceso a los alimentos y a fortalecer los mecanismos de vigilancia y monitoreo de la anemia (Efectos 2 y 4) se encuentran en niveles intermedios con porcentajes respectivos del 38% y 34%. La diferencia más significativas entre los porcentajes desembolsados y comprometidos se observan en aquellos resultados y productos que tienen más a que ver con procesos de adquisición de insumos. En el producto 1.2, por ejemplo, donde se ubica la compra de la Planta de Pinar del Río hay un 27% de desembolso y un 85% de fondos comprometidos.

[4] No incluye gastos de apoyo

Proporciones similares se observan en otros productos que incluyen compras de insumos, como el 2.1, el 2.2 o el 4.2.

El dato mas importante que el análisis del presupuesto revela, no es el atraso con respecto a las metas originalmente previstas, sino cierto desfase entre la sensibilización para la utilización adecuada de los alimentos ricos en micronutrientes, la efectiva disponibilidad de dichos alimentos y el acceso a los mismos de parte de los beneficiarios. Como se discutirá en las secciones que siguen, la necesidad de una mayor convergencia y sinergia entre estos tres ejes del Programa representa un importante reto para maximizar la efectividad de las acciones y la sostenibilidad de los resultados. Con relación a lo anterior, cabe mencionar que los aspectos administrativos no son los únicos factores que pueden explicar la situación actual; a ellos se suman factores vinculados a la complejidad de articular la multiplicidad de actores involucrados en el PC y a la necesidad de avanzar al ritmo propio de los actores locales, lo cual implica la búsqueda de un compromiso entre el cumplimiento de las metas de ejecución y la sostenibilidad de los procesos en el contexto nacional y local. La próxima sección de este informe presenta un análisis más sustantivo de los avances del programa de cara a los efectos esperados. Por otro lado, las secciones de este informe dedicadas al análisis del diseño y del proceso de implementación del Programa discuten mas detenidamente los factores que han incidido en los atrasos en la implementación se.

3.2 Principales Avances sustantivos y efectos emergentes

A continuación se presenta un síntesis y un análisis de los principales avances en los cuatro efectos esperados.

- *Aumentada la Disponibilidad de Alimentos Ricos en Hierro y Otros Micronutrientes (Efecto 1)*

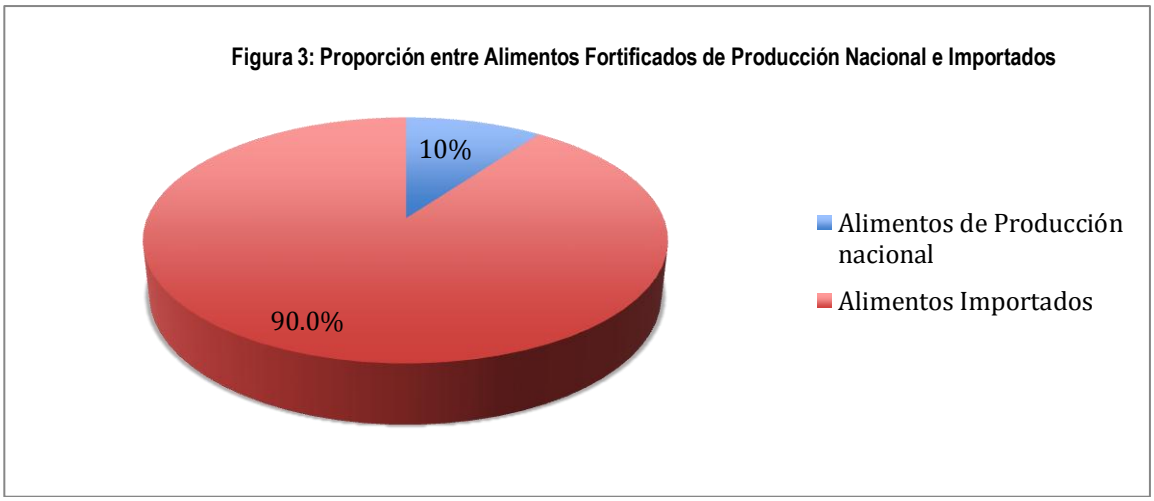
Bajo este componente el Programa se ha concretado hasta la fecha en un flujo de productos y servicios de capacitación y asistencia técnica y en la entrega de algunos insumos para la producción agrícola, además de la importación de alimentos fortificados. En particular, se están apoyando un total de 15 fincas de semillas y 239 unidades productivas en los 24 municipios cubiertos. En este marco, se han producido y distribuido instructivos, guías técnicas y manuales de procedimiento para la producción de diferentes cultivos y la producción de abono orgánico; además, se están llevado a cabo capacitaciones a productores locales en técnicas de procesamiento de alimentos, mini-industrias, manejo agroecológico de plagas, producción y conservación de semillas, técnicas de cría animal, operación de equipos de riego y maquinaria agrícola. También, se han realizados procesos de formación en gestión de cooperativismo y desarrollado manuales para las promotoras de igualdad de género.

Las acciones de formación y capacitación son las más avanzadas de este componente, y están dando lugar a sinergias positivas con el Programa de Descentralización y Estimulo Productivo y con el Programa PALMA. Por ejemplo, todas las iniciativas de capacitación agrícola de estos programas se están articulando en el marco de un único *Programa de Formación, Capacitación y Asistencia Técnica* liderado por el Instituto de Ciencia Animal (ICA). De acuerdo los actores entrevistados estos procesos tienen una relevancia estratégica ya que un punto importante para el aumento y diversificación de la producción de alimentos es el cambio de mentalidad de los productores hacia una lógica de mayor autonomía y sostenibilidad financiera, además de la adquisición de conocimientos técnicos y nuevas maquinarias. Bajo esta perspectiva, los actores

involucrados en ámbito nacional y local reconocen que las acciones realizadas están contribuyendo a sentar algunas bases para incrementar la producción de alimentos en los territorios cubiertos, aunque el incremento de la producción requiere tiempos de maduración lenta y no es medible al momento de esta evaluación. A los ritmos naturales de este tipo de procesos se suman algunos atrasos en la adquisición y entrega de las maquinarias, que inciden directamente en la posibilidad de aumentar la producción.

El avance mas visible en términos de disponibilidad de 541 Toneladas de alimentos fortificados fortificados para niños, niñas y embarazadas. Según las estimaciones reportadas en los informes de avance del PC, esta cantidad cubre las necesidades de suministro para un promedio de 89 días, a 97,709 niñas y niños y 13,311 embarazadas de los 24 municipios. De las 541 toneladas entregadas, t.55 son de producción nacional y t.486.5 se adquirieron en el mercado internacional. La figura 3 ilustra gráficamente la proporción entre alimentos fortificados de producción nacional e importados, evidenciando el importante peso relativo que ha tenido la importación facilitada por el PC, pero también una situación de fuerte dependencia del mercado internacional.

Figura 3: Proporción entre Alimentos Fortificados de Producción Nacional e Importados



Fuente: ONP/OCR

Un tema de gran importancia estratégica para reducir esta dependencia es la construcción de la planta procesadora de leche en polvo en la provincia occidental de Pinar del Río. Dicha Planta esta siendo construida por una empresa de la India y debería llegar a Cuba en Marzo de 2012. El proceso de adquisición de los insumos fue administrado directamente por la FAO, con la colaboración técnica de la contraparte nacional, mientras el Gobierno de Cuba tiene el compromiso de realizar las obras civiles para la instalación de la planta y garantizar el indocto de servicios para la confección y distribución de los productos. De acuerdo a la planificación actual, la planta debería estar en plena capacidad de producción durante el segundo semestre de 2012. Este atraso se debe fundamentalmente a que, por falta de ofertas que cumplieran con todos los requisitos, la sede de la FAO en Roma tuvo que hacer tres veces la misma licitación; esto implicó un proceso de 10 meses, desde la primera licitación hasta la firma del contrato con la empresa ganadora. De acuerdo a la información recopilada durante la misión de evaluación, en el diseño de la planta se prestó atención a la sostenibilidad técnica de la inversión, asegurándose que la tecnología a adquirirse fuese compatible con el contexto Cubano desde un punto de vista de capacidades técnicas y disponibilidad de insumos para su funcionamiento y manutención. Para

tal efecto, la empresa constructora envió un ingeniero a Cuba para que viera el sito donde se instalará la planta y definiera algunos detalles en dialogo con los técnicos Cubanos

Con relación a lo anterior hay dos puntos que la evaluación identificó como potenciales riesgos. Por un lado, el poco tiempo que habrá disponible para concluir la planta y consolidar la cadena de producción y distribución de los alimentos fortificados antes del cierre formal del PC, previsto para finales de Octubre de 2012. Por otro, no obstante el análisis de factibilidad realizado por el Gobierno de Cuba en la fase de preinversión, persiste un riesgo vinculado a la inestabilidad de la producción agropecuaria en la región, debido esencialmente a la vulnerabilidad a factores climáticos. En efecto, la eventual insuficiencia de materia prima de producción nacional, fundamentalmente leche, podría generar desafíos de sostenibilidad al tener que pagar la importación de materia prima en divisas y vender los productos acabados en moneda nacional y a un precio asequible para la población. Esto es un tema que va más allá del alcance del Programa y su posibilidad de control sobre la variables determinantes, sin embargo cabe mencionarlo como una señal de alerta temprana, frente a un riesgo potencial cuya mitigación requiere un monitoreo constante y la preparación de planes de contingencia.

- *Mejorado el Acceso Físico y Económico a Alimentos Ricos en Hierro y Otros Micronutrientes (Efecto 2)*

Bajo este componente, la evaluación pudo constatar que los productos y servicios entregados están comenzando a generar algunos resultados tangibles. No obstante el atraso en la entrega de insumos, hay ciertos puntos neurálgicos del sistema de distribución y acceso a los alimentos ricos en hierro en los cuales el PC está incidiendo positivamente. Esto incluye básicamente el apoyo en equipamiento y metodología de trabajo a espacios institucionales como los círculos infantiles, los hogares maternos, los bancos de leche humana, las bodegas del MINCIN o las Oficinas de Registro del Consumidor (ORC).

Hasta la fecha el PC ha apoyado 181 círculos infantiles distribuidos en los 24 municipios de las seis provincias cubiertas. El cuadro 5 en la página que sigue ilustra los detalles por Municipio y Provincia. El apoyo consistió en procesos de capacitación para el 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, particularmente de vegetales y otros alimentos ricos en micronutrientes. Además de las capacitaciones, el PC ha creado vínculos con cooperativas de campesinos y pequeños productores de agricultura urbana, que a su vez reciben apoyo para facilitar la disponibilidad de alimentos. En esta línea, las acciones realizadas están contribuyendo de manera directa a la prevención de la anemia en los niños y niñas menores de cinco años, aunque en una escala y con una cobertura reducida. En efecto, no todos los municipios cuentan con círculos infantiles, y donde estos existen, no siempre llegan a cubrir la totalidad de la población meta. De acuerdo a datos proporcionados por la UNICEF, el 17% de los niños y niñas tiene acceso a los círculos infantiles.

Otros espacios institucionales que el PC está apoyando son los hogares maternos, que atienden a las mujeres embarazadas en situación de riesgo, debido a la anemia u a otras complicaciones durante el embarazo. Al igual de los círculos infantiles, los hogares maternos no siempre llegan a cubrir el 100% de la población meta. En este marco, el PC está contribuyendo a aumentar la cobertura por medio de apoyo en infraestructura como equipos y otros insumos para el área de cocina comedor de 43 hogares maternos, aunque la adquisición y entrega de estos insumos todavía no se ha completado en todos los hogares. Además del mejoramiento de la

infraestructura, el PC esta contribuyendo 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 está facilitando la digitalización del sistema de registro y monitoreo de los hogares, 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 también prevé 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 atendido en un ambiente más acogedor en compañía de sus madres, reduciéndose también los riesgos de contaminación que pueden derivar de la hospitalización. Hasta la fecha, se defino la metodología con base en la cual trabajaran los hogares maternos infantiles, se diagnosticaron las necesidades de insumos y se licitaron los mismos, pero todavía esta pendiente su adquisición y entrega. Finalmente, el Programa esta apoyando la creación de 6 Bancos de Leche Humana con adquisición de equipamiento y capacitación de personal. Tres de los 6 Bancos ya se encuentran en funcionamiento; los otros 3 están pendientes de pequeñas transformaciones estructurales para su puesta en marcha antes que finalice el 2011. 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.

Cuadro 5.
Espacios Institucionales Apoyados por el PC en las 6 Provincias y 24 Municipios Cubiertos

Provincia	*Municipios*	*Círculos Infantiles*	*Hogares Maternos*	*Hogares Materno Infantil*	*Banco de Leche Humana en Funcionamiento*
Pinar del Rio	La Palma	6	1		
	Viñales	1	1		
	Los Palacios	3	1		
	Pinar del Río	19	2	1	1
	Subtotal Provincial	**29**	**5**	**1**	**1**
Las Tunas	Las Tunas	14	3	1	1
	Jobabo	2	1		
	Amancio	2	1		
	Manati	1	1		
	Subtotal Provincial	**19**	**6**	**1**	**1**
Holguin	Holguín	31	7	1	
	Calixto García	1	1		
	Sagua de Tanamo	1	1		
	Banes	3	2		
	Subtotal Provincial	**36**	**11**	**1**	**1**
Santiago de Cuba	Stgo Cuba	52	5	1	
	Palma Soriano	8	2		
	3 frente	0	1		

	guamá	0	1		
	Subtotal Provincial	**60**	**9**	**1**	**1**
Granma	Bayamo	11	5		
	Rio Cauto	1	1		
	Pilon	1	1	1	
	Campechuela	1	1		
	Subtotal Provincial	**14**	**8**	**1**	**1**
Guantánamo	Guantanamo	22	1	1	1
	Imias	0	1		
	Maisi	0	1		
	El Salvador	1	1		
	Subtotal Provincial	**23**	**4**	**1**	**1**
TOTAL		**181**	**43**	**6**	**3**

Otra pieza importante de los mecanismos de distribución y acceso en la cual el PC está incidiendo es representada por las Oficinas de Registro del Consumidor. Estas oficinas están recibiendo apoyo en tecnología y capacitación para la digitalización de su sistema de información. Esta contribución tiene un importante valor estratégico ya que a partir del análisis de la demanda básica de toda la población, las ORC proporcionan una base información esencial para la planificación y la gestión del desarrollo local. En este marco, el PC está apoyando también la elaboración de los planes de autoabastecimiento municipales con asistencia técnica y capacitación. Más allá de la realización de estos planes como productos en sí mismos, el Programa está tratando de incidir en el uso que de ellos se haga como herramientas de gestión del desarrollo local, fortaleciendo en los territorios tanto una visión del desarrollo agrícola, como una visión de la cadena de seguridad alimentaria. En este proceso se han creado sinergias positivas con el Programa de Descentralización y Estimulo Productivo, con el Programa PALMA y con la Asociación Cubana de Técnicos Agrícola y Forestales (ACTAF), que proporciona asesoramiento técnico y metodológico. Esta articulación se está dando bajo el liderazgo del Ministerio de la Agricultura, cuyas delegaciones municipales también están siendo apoyadas por el PC por medio de la entrega de equipamientos. Esta experiencia puede considerarse como una buena práctica de coordinación entre diferentes programas, sin embargo también hay que señalar que la implementación de esta línea de acción está atrasada respecto a los planes iniciales. De acuerdo a la información recopilada durante la evaluación, el atraso se debe en parte a la mayor complejidad que implica la actuación coordinada entre varios programas e instituciones, pero también al hecho que la inestabilidad del equipo del MINAG durante el primer año de ejecución dificultó la interlocución e hizo que los primeros pasos concretos se dieran a principio de 2011.

Las bodegas del Ministerio del Comercio Interior también son un nudo estratégico para el acceso a la canasta básica y a los alimentos fortificados, y están recibiendo apoyo del PC con equipamientos como pesas, frigoríficos y otros insumos, y con la capacitación de su personal para que pueda orientar a la población sobre la utilización más adecuada de los alimentos. Respecto a este último punto cabe destacar que durante la visita a una de las bodegas, se pudo constatar que aunque los frigoríficos estén instalados se encuentran prácticamente vacíos ya que la disponibilidad de alimentos a refrigerarse es todavía muy limitada.

Aunque no necesariamente representativo de todas la bodegas, el caso del frigorífico en función pero casi vacío ejemplifica uno de los principales retos del PC: lo de alinear los avances entre los tres componentes de disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos para que pueda maximizarse la sinergia y por ende, la efectividad de las intervenciones.
Otro reto importante es lo de facilitar el acceso físico y económico a los alimentos para la población no institucionalizada, ya que como se mencionó, la cobertura de los círculos infantiles y de los hogares maternos es limitada. En este ámbito la posibilidad de incidencia del PC es menor, sobre todo por lo que se refiere a la accesibilidad económica de los alimentos ofertados en los mercados liberados.

- *Mejorada la Utilización Adecuada de los Alimentos (Efecto 3)*

Este componente es el que presenta el mayor grado de avance. Esto se refleja en la ejecución del presupuesto y en la cantidad de productos y servicios entregados, que han sido valorados positivamente en las entrevistas realizadas durante la misión de evaluación. La evaluación ha podido constatar el apoyo brindado por el PC a la producción de materiales didácticos e informativos sobre alimentación saludable y a la realización de programas de capacitación al personal de salud sobre diferentes temas, como la importancia de la lactancia materna exclusiva y el consumo adecuado de vegetales y otros alimentos ricos en micronutrientes. Además, el PC ha apoyado una campaña de comunicación social sobre alimentación saludable y nutrición que incluye spot televisivos, cuñas radiales y otros materiales divulgativos. En este marco, las cuñas radiales representan una acción de alto valor estratégico ya que permiten llegar a toda la población, incluyendo los sectores que por diferentes razones no tengan acceso a la televisión u a información divulgada con soporte informático o en papel.

En general, los avances en las campañas de información están creando condiciones propicias para que al progresivo incremento en la disponibilidad y acceso a los alimentos corresponda un aumento de la demanda y una utilización óptima de los mismos. Un dato que vale la pena reportar se relaciona con el progresivo aumento en la lactancia materna exclusiva. La evaluación no cuenta con suficiente elementos para determinar una correlación estadística entre las campañas de información y esta tendencia positiva. Sin embargo, cabe mencionar que desde el inicio del Programa hasta el 31 de Junio de 2011 la tasa de lactancia materna exclusiva pasó del 26.7% al 38% en la región occidental del País y del 34..8% al 41% en la región oriental.

- *Fortalecidos Mecanismos de Vigilancia y Monitoreo (Efecto 4)*

El avance mas significativo bajo este componente consiste en haber contribuido a crear las condiciones para medir la tasa de prevalencia de la anemia en niños y niñas menores de cinco años a nivel municipal, provincial y nacional. Este resultado deriva directamente del trabajo realizado para la definición de los indicadores de impacto del Programa y el levantamiento de su línea de base. En estrecha coordinación y bajo el liderazgo del Ministerio de Salud Publica, se definieron tres indicadores fundamentales, medidos en términos de tasa de prevalencia de la anemia en los siguientes grupos: a) mujeres embarazadas; b) niños y niñas de 0 a 24 meses; c) niños y niñas de 24 meses a cinco años. Para levantar la línea de base se seleccionaron muestras aleatorias de hemoglobina de los tres grupos poblacionales en los 24 Municipios cubiertos por el PC. Esto permitió extrapolar datos provinciales referenciados a los 4 Municipios cubiertos en cada una de ellas.

A partir de esta experiencia, el MINSAP institucionalizó la medición de la hemoglobina a través de estadísticas continuas, basadas en datos relevados en las consultas de puericultura de todos los niños y todas las niñas a los 6, 36 y 60 meses de edad, agregados a nivel municipal, provincial y nacional. La creación de este sistema de información representa una medida fundamental para desarrollar e implementar políticas de prevención, más allá de la duración del PC. En este marco, cabe destacar que el hecho de poder contar con mediciones en todas las provincias del país genera condiciones óptimas para una futura análisis de impacto del Programa. Para tal efecto, se podrán establecer grupos de control y medir la contribución específica del Programa comparando las Provincias donde este intervino, con las otras Provincias que no fueron cubiertas por el mismo. Además del apoyo brindado en el desarrollo de la metodología y en el levantamiento de la línea de base, el Programa está apoyando con la adquisición de fotómetros y con la capacitación para su utilización, lo cual contribuye a incrementar la capacidad diagnóstica del MINSAP, aunque hay que mencionar que la adquisición y entrega de estos insumos todavía no se ha completado; por otro lado, cabe destacar que mientras los instrumentos de medición son importados del exterior, los reactivos son de producción nacional lo cual constituye un importante elemento de sostenibilidad. El contrapunto de este proceso es el fortalecimiento del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), que el Programa está apoyando con talleres de capacitación de vigilancia sanitaria al personal de salud de los 24 Municipios cubiertos. Además se están dotando 24 centros municipales con equipos de informática para el registro estadístico y el análisis del estado nutricional y prevalencia de la anemia. El proceso de licitación, adquisición y entrega de los insumos todavía no se ha completado y se prevé terminar su entrega para Enero de 2012; esto explica en buena medida el porqué del atraso en la ejecución del presupuesto asignado a esta línea de trabajo.

Finalmente, el Programa está apoyando el fortalecimiento de los mecanismos de control de calidad de los productos alimentarios enriquecidos, proporcionando equipos, reactivos y utensilios. También en este caso, el proceso de adquisición y entrega de los insumos todavía no se ha terminado y se prevé que pueda terminarse durante el primer trimestre del 2012.

3.3. Análisis del Diseño del Programa

El diseño del Programa es de alta calidad. 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 y son coherentes con ello. 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.

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 la tres dimensiones de disponibilidad, acceso y utilización adecuada de los alimentos. En este marco, la unidad de la OCR encargada del monitoreo de los

dos programas conjuntos, en dialogo con la ONP y con las instituciones lideres ha elaborado una guía y una serie de herramientas para la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos para el seguimiento del Programa y el análisis de sus avances.

Un aspecto del diseño donde pudiera haber espacio de mejora se refiere al alcance del PC y a la planificación de las acciones a la luz del tiempo disponible y de la complejidad de un Programa de esta naturaleza. El diseño del PC dio por supuesto que se pudiera iniciar la implementación inmediatamente después de la llegada de los fondos y no previó una fase inicial de arranque necesaria para armar la estructura organizacional de gobernanza y coordinación operativa. Esto hizo que el tiempo que se dedicó para armar dicha estructura y ponerla en funcionamiento restara tiempo a la implementación y, en parte, explica los atrasos observados. Vinculado a lo anterior, también hay que destacar que el límite de tres años de duración, definido por el F-ODM, puede no ser suficiente para un programa de esta envergadura.

El proceso de diseño del Programa fue co-liderado por las instituciones nacionales y la agencias de la ONU. De acuerdo a las entrevistas realizadas, dicho proceso, aunque basado en un análisis detallado de los contextos municipales y provinciales, fue conducido centralmente. Esto fue debido en parte a una tradición de planificación centralizada, 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.

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 está funcionando adecuadamente y se está demostrando eficaz para garantizar la coordinación y la complementariedad entre todos los actores involucrados.

El Comité Directivo de País 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 reúnen 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 reciproco y contribuye a fortalecer la articulación, entre ellas y con las agencias de la ONU.

Las instancias de coordinación local también están funcionando de manera eficaz y reflejan la apropiación y el liderazgo de los gobiernos municipales y de las instancias provinciales del Estado Cubano. 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 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.

Hay vario casos de sinergias que ayudan a optimizar los recursos y que vale la pena destacar. En el caso de los bodegueros del MINCIN, por ejemplo, el Ministerio ayudó a identifica 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, el PMA 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. A estos se suman otros ejemplos que son buenas prácticas de coordinación, incluso con otros programas de colaboración internacional; estos ejemplos incluyen el acompañamiento a la elaboración y el uso de planes de autoabastecimiento como herramientas de gestión del desarrollo local, 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 Provinciales y Politécnicos, lo cual que esta abarcando las acciones previstas por los dos Programas Conjuntos del F-ODM y por el Programa PALMA. Las buenas prácticas mencionadas se deben al compromiso y a la disponibilidad de todos los actores y son también reflejo del liderazgo nacional del PC que las exige y vela para que estas se den.

En este marco de apropiación y liderazgo nacional y de coherencia y complementariedad entre todos los actores, también se han tenido que enfrentar algunos desafíos. No obstante el *modus operandi* del Programa conjunto se haya construido sobre las bases sentadas por el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) que opera desde hace más de una década, la multiplicidad y diversidad de actores involucrados en el PC de lucha contra la anemia 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 IV 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 impone que el Programa tenga 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.

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 implementación, en comparación con la planificación inicial del PC. A esto hay que agregar la complejidad que deriva

de la extensión territorial del PC que cubre 24 municipios en seis provincias del País. Sin embargo, como se mencionó en las secciones de análisis del presupuesto y de análisis de los avances substantivos, el punto central no es solamente el atraso respecto a las metas originalmente previstas, sino el desfase entre la implementación de los varios componentes del PC, sobre todo entre los procesos de sensibilización, formación y asistencia técnica por un lado y los de adquisición y entrega de insumos por el otro. Un factor de contexto que debe asumirse como punto de partida de este análisis es representado por el bloqueo comercial, económico y financiero de EEUU 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, que debe hacerse en otros continentes implicando también atrasos para el trasporte de los bienes hasta el País.

En este contexto, durante la misión de evaluación se hizo un análisis participativo de todo el proceso que va desde la planificación de las adquisiciones hasta la entrega de los insumos a los beneficiarios locales, pasando por las etapas de licitación, aprobación de las ofertas, firma y gestión de los contratos. En este análisis se identificaron tres puntos fundamentales que han incidido mayormente en la alineación entre los distintos ejes de intervención y en parte siguen incidiendo.

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 substituirse a ellos. 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 implica 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 identificado 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 quedan 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 y con aspectos logísticos relativo al trasporte de los bienes desde la ciudad capital hasta las Provincias y Municipios.

La agilización de estos procesos en sus distintas etapas es un factor crítico, que puede afectar significativamente la sinergias internas al PC y posibilidad de maximización de los resultados antes de su cierre.

3.5. Escenarios de Sostenibilidad

En esta sección se resumen los pueden considerarse como principales factores de sostenibilidad, algunos de los cuales ya fueron mencionados en secciones anteriores de este informe. Para mayor claridad en la exposición estos factores se presentan agregados en 4 niveles diferentes, aunque n la práctica están íntimamente vinculados entre ellos.

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 esté contribuyendo a generar condiciones propicias para la prevención y el control de la anemia, sus impactos sobre la tasa de prevalencia de la misma se podrán medir en el largo periodo. 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. Un primer punto tiene que ver con el peso relativo del PC en el marco de las inversiones nacionales en el Plan Nacional de Lucha Contra la Anemia. El evaluador no consiguió datos exactos sobre esta proporción, pero, de acuerdo a entrevistas realizadas con la Oficina del MINCEX, los aportes financieros del PC, aunque sean importante, tienen un peso relativo bajo. Vinculado a lo anterior, se destaca el hecho que todas las inversiones planificadas en el marco del Programa se insertaron en el Plan Nacional de la Economía, asegurándose que hubiera una cubertura financiera para su funcionamiento óptimo. En términos prácticos, esto significa que, por ejemplo, antes de aprobar las compras de maquinarias u otros insumos se calcularon los costos correspondientes en términos de repuestos, combustible o energía eléctrica y estos se insertaron en Plan de la Economía. Los hechos mencionados representan factores importantes de sostenibilidad y hacen vislumbrar un escenario positivo. En este marco, no hay que descartar la hipótesis que por razones externas, como por ejemplo el aumento de precios en los mercados internacionales, pueda ser necesario en el próximo futuro buscar nuevas fuentes de colaboración internacional para seguir complementando los recursos nacionales.

Un segundo nivel de sostenibilidad tiene que ver con las dinámicas de trabajo de los equipos locales. Al respecto, se destaca que todo el recurso humano involucrado a nivel provincial y municipal es representado por funcionarios de instituciones Cubanas y es pagado por ellas mismas, lo cual de por si representa una garantía de sostenibilidad. Sin embargo, más allá de los aspectos financieros, hay que señalar que la dinámica de coordinación horizontal en ámbito municipal no está plenamente consolidada y enfrenta el desafío de articularse con las relaciones verticales entre cada delegación local y sus respectivas instancias nacionales. Esto implica la necesidad de seguir acompañando estos procesos para evitar que al terminar el PC se pierda la lógica de integralidad con la cual se está trabajando actualmente.

Un tercer nivel de sostenibilidad tiene que ver con la posibilidad de maximizar los resultados y los efectos del Programa durante su tiempo de duración. Esto depende de la posibilidad que los distintos ejes programáticos puedan converger de manera óptima entre ellos en el espacio y en el tiempo, un tema que fue ampliamente discutido en este informe analizando el desfase entre los ejes de disponibilidad, acceso y utilización de alimentos ricos en micronutrientes y dentro de ello, el desfase entre los procesos de sensibilización, formación y asistencia técnica por un lado y los procesos de adquisición y entrega de insumos por el otro.

Finalmente, un cuarto nivel tiene que ver con la sostenibilidad técnica y financiera de inversiones especificas que se están haciendo en el marco del PC. Un ejemplo en esta dirección es lo de la sostenibilidad de la planta de Pinar del Río. Como ya fue mencionado en la sección de análisis de los avances del PC, el desafío principal es la disponibilidad de materia prima de producción nacional, la cual está sujeta al riesgo de inestabilidad que deriva de potenciales amenazas vinculadas a factores climáticos. Otro ejemplo son los insumos adquiridos para la medición de la hemoglobina. En este caso, la sostenibilidad esta garantizada por el hecho que los reactivos que se utilizan para el funcionamiento de los fotómetros son de producción nacional.

4. Conclusiones

1. El Programa Conjunto se ha concretado hasta la fecha en un flujo de bienes y servicios que forman parte de un diseño coherente y claramente alineado con las prioridades nacionales y locales, lo cual se refleja también en la apropiación y en el liderazgo ejercido por las contrapartes Cubanas. En este contexto, a través de un diálogo constante con sus contrapartes, las Naciones Unidas están agregando valor gracias a su acompañamiento técnico y administrativo y facilitando el intercambio de experiencias y conocimientos con otros países.

2. Los avances del Programa que la evaluación ha podido verificar van en la dirección de los efectos esperados y están contribuyendo a generar condiciones propicias para la prevención de la anemia, aunque los impactos en su tasa de prevalencia serán medibles en un horizonte de medio y largo periodo que va más allá de los tres años de duración del PC.

3. Las contribuciones más concretas hasta la fecha van en la dirección del fortalecimiento de los espacios y mecanismos institucionales para la distribución y acceso a los alimentos, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para diagnosticar y monitoreas la anemia y la implementación de campañas de sensibilización y educación alimentaria.

4. Dentro de un escenario fundamentalmente positivo, la evaluación ha identificado uno de los retos principales del Programa en la necesidad de corregir algunos desfases que se observan en el grado de avance de sus distintos componentes y, al interior de los mismos, entre sus diversas líneas de acción: por un lado, el atraso relativo del componente de disponibilidad de alimentos está afectando la posibilidad de maximizar la eficacia de los espacios y mecanismos institucionales de distribución, así como los efectos de las campañas de educación alimentaría; por otro lado, el desfase interno a cada componente de intervención entre la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación y la entrega de equipamientos y otros insumos no ha permitido hasta la fecha el pleno despliegue del potencial de efectividad del PC.

5. Otro reto identificado es lo de facilitar el acceso económico a los alimentos ricos en micronutrientes para la población meta no institucionalizada, debido a la cobertura limitada de espacios institucionales como los círculos infantiles o los hogares maternos. En efecto, la distribución de alimentos, más allá de los espacios institucionales, se da en buena medida a través de los mercados liberados. Aunque el PC pueda contribuir a incrementar la producción agrícola y, por ende, la oferta de alimentos en los mercados liberados de los municipios cubiertos, su posibilidad de incidencia en la accesibilidad económica a través de estos mercados es limitada.

6. Los desfases a los cuales se hizo referencia en el punto 4 se debe en buena medida a la complejidad de los procesos de importación de insumos y entrega a los beneficiarios finales. A su vez, esto se debe en parte a las dificultades impuestas por el bloqueo económico, financiero y comercial de los EEUU hacia Cuba y en parte a desafíos internos al PC.

7. Entre los factores que más han afectado la eficiencia interna del Programa se destacan la diversidad de normas y procedimientos y los distintos niveles de delega de autoridad que caracterizan las agencias de la ONU, marcando diferencias importantes para la agilidad en la toma de decisiones y la eficiencia de los procesos de adquisición. Asimismo, los cambios que el país está atravesando en el marco del proceso de descentralización y actualización de su modelo socio económico pueden incidir en la agilidad y en la eficiencia de las instituciones Cubanas e imponen que el PC tenga la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico.

8. No obstante los desafíos señalados, el PC está demostrando un importante valor agregado en la medida en que se configura como una plataforma de experimentación para favorecer la acción coordinada de una multiplicidad de actores diversos. Su *modus operandi* contribuye a articular las instituciones en ámbito local en un esquema de relaciones horizontales, sin perder de vista el vínculo con los organismos de la administración central del Estado. Esta dinámica es coherente con el proceso de descentralización en el cual se inserta e implica una curva de aprendizaje para todos los actores involucrados, en la medida en que presenta concretamente el reto de actuar en una perspectiva sistémica. En este marco, cabe destacar que durante la implementación del PC se ha hecho un esfuerzo para encontrar un equilibrio entre la eficiencia de los procesos y su inserción orgánica en las dinámicas nacionales y locales, procurando generar procesos efectivos y sostenibles.

9. El compromiso político del Gobierno de Cuba junto con el liderazgo y la capacidad técnica del tejido institucional nacional y local, permiten vislumbrar un escenario positivo desde el punto de vista de la continuidad de los procesos apoyados por el Programa; continuidad que será fundamental para la consolidación de los efectos y la sostenibilidad de los mismos. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera existen buenas condiciones, sin embargo, la vulnerabilidad del País frente a factores climáticos y a la crisis económica global podría afectar la capacidad financiera del Estado Cubano para dar continuidad a los procesos impulsados y asegurar la sostenibilidad de las inversiones realizadas por el PC.

10. Finalmente cabe destacar que los tres años de duración inicialmente previstos pueden no ser suficientes para consolidar los efectos del Programa. A la luz de lo anterior, es legítimo auspiciar que las dinámicas de trabajo que se han venido generando o apoyando desde el PC sigan siendo empujadas hasta su plena consolidación, ya sea con recursos nacionales o con nuevas fuentes de colaboración internacional que vayan a complementar los recursos del F-ODM.

Recomendaciones

En seguida se presentan algunas recomendaciones que se basan en los hallazgos y conclusiones de la evaluación:

1. Se recomienda considerar la posibilidad de extender el Programa por un período mínimo de seis meses. Esto podrá permitir de recuperar los atrasos y garantizar una mejor alineación entre los distintos componentes y ejes de acción del PC, lo cual incide en la posibilidad de optimizar las sinergias internas y consolidar los efectos emergentes antes de su cierre.

2. Se recomienda que las instituciones nacionales y las organizaciones de la ONU hagan todos los esfuerzos que estén a su alcance para agilizar en lo que le corresponde los procesos de adquisición, entrega e instalación de las maquinarias y otros insumos previstos.

3. Vinculado a lo anterior se recomienda hacer un análisis detallado de los factores que estén determinando los atrasos en la entrega de los insumos una vez que llegan al País. En este marco, como una solución de contingencia se podría considerar la posibilidad que la organizaciones de la ONU se encarguen directamente de facilitar la logística para la entrega a los beneficiarios finales, aunque bajo la coordinación y aprobación del Gobierno.

4. Se recomienda hacer un análisis de los recursos financieros no comprometidos de cara a los avances sustantivos y a las desafíos pendientes para verificar si la distribución inicial de los recursos entre los efectos y productos esperados se confirma valida, o si es necesario aportar algunas modificaciones presupuestarias para la planificación del tercer año de actividades.

5. En el caso que el análisis recomendado al punto anterior revele que algunos componentes del Programa disponen de más recursos de lo necesario, se recomienda utilizarlos para cubrir la posible extensión del PC fortaleciendo los componentes de capacitación y asistencia técnica que deberán acompañar la puesta en marcha y la experimentación de la maquinaria entregada por el PC.

6. Se recomienda que las instituciones nacionales (Ministerio de la Industria Alimenticia y el Ministerio de Agricultura) con el apoyo de las organizaciones de la ONU, en particular la FAO , hagan un análisis conjunto para del funcionamiento óptimo de la Planta de Pinar del Río la y la efectiva disponibilidad de materia prima , y en este marco, elaboren un plan para mitigar los riesgos y maximizar las oportunidades.

7. Se recomienda empezar desde ya a explorar nuevas fuentes de financiamiento, nacionales o internacionales, que garanticen la continuidad de los procesos impulsados desde el Programa.

Anexo I

Preguntas de Evaluación

1. Nivel de Diseño:

- Pertinencia: Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las políticas de los asociados y donantes.

a) ¿Es clara en el programa conjunto la identificación de los problemas, las desigualdades y brechas basadas en género y sus respectivas causas?

b) ¿En qué medida responde el Programa Conjunto las particularidades e intereses específicos de mujeres y hombres en las áreas de intervención?

c) ¿En qué medida está adaptada la estrategia de intervención al contexto político y socio cultural de las zonas de intervención donde está siendo implementada? ¿Qué acciones prevé el programa para responder a los obstáculos que puedan emanar de dicho contexto?

d) ¿Son los indicadores de seguimiento relevantes y de la calidad necesaria para la medición de los productos y resultados del programa conjunto?

e) ¿En qué medida ha contribuido el Secretariado del F-ODM a elevar la calidad de la formulación de los programas conjuntos?

- Apropiación en el diseño: Ejercicio efectivo de liderazgo de los/as agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo

¿En qué medida responden los objetivos y estrategias de intervención del Programa Conjunto a los Planes y Programas Nacionales y regionales, así como a las necesidades identificadas y al contexto operativo de la política nacional? 6

¿En qué grado las autoridades nacionales, locales y los/as agentes sociales del país se han involucrado a la hora de diseñar el programa conjunto?

2. Nivel de Proceso

- Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados

a) ¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto, es decir, de instrumentos, recursos económicos, humanos, y técnicos, estructura organizativa, flujos de información, toma de decisiones en la gestión, contribuyen a generar los productos y resultados previstos?

b) ¿En qué medida se están coordinando las agencias participantes entre ellas y con el gobierno y la sociedad civil?

c) ¿Qué mecanismos de trabajo conjunto existen entre los diferentes socios del programa conjunto?

d) ¿En qué medida, los ritmos en la implementación de los productos del programa están asegurando la integralidad de los resultados del programa conjunto?

e) ¿Existen y se usan mecanismos, metodologías, instrumentos financieros comunes entre las agencias e instituciones de los programas conjuntos?

f) ¿Se han adoptado las medidas más eficientes (sensibles) y adecuadas para responder a los problemas del desarrollo y socioculturales identificados?

- Apropiación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo de los agentes sociales del país sobre las intervenciones de desarrollo

A) ¿En qué medida la población objetivo y los participantes se han apropiado del programa asumiendo un papel activo?

B) ¿En qué medida se han movilizado recursos y/o contrapartes nacionales público/privados para contribuir al objetivo del programa y generar resultados e impactos?

3. Nivel de Resultados

- Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

a) ¿En qué medida está el programa avanzando en la contribución para la consecución de los resultados establecidos?

b) ¿En qué medida se está cumpliendo con el calendario de productos establecidos? ¿Qué factores están contribuyendo al progreso o retraso en la consecución de los productos y resultados?

c) ¿En qué medida son los productos generados de la calidad que se necesita?

7

d) ¿En qué medida cuenta el programa con mecanismos de seguimiento (para verificar la calidad de los productos, oportunidad en la entrega, etc.) para medir el progreso en la consecución de los resultados previstos?
e) ¿En qué medida está el programa proporcionando la cobertura a la población participante planificada en el documento de programa conjunto?
f) ¿En qué medida ha aportado el programa medidas innovadoras en la solución de los problemas identificados?
g) ¿Qué buenas prácticas o experiencias exitosas o ejemplos transferibles se han identificado?
h) ¿En qué medida y qué tipo de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto en función del sexo, medio rural o urbano de la población beneficiaria?
i) ¿En qué medida y de qué formas está el programa conjunto contribuyendo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y en el país?
j) ¿En qué medida y de que formas está el programa conjunto contribuyendo los objetivos establecidos por la ventana temática Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición?
k) ¿En qué medida y de que formas están contribuyendo los programas conjuntos a avanzar en el trabajo conjunto interagencial.
l) ¿Cómo se desarrollan los principios de la eficacia de la ayuda (apropiación, alineamiento, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad en los programas conjuntos?
m) ¿En qué medida está contribuyendo el programa conjunto a la incidencia en el marco de políticas públicas del país?

Sostenibilidad: Probabilidad de que continúen los beneficios de la intervención en el largo plazo.
a) ¿Se están produciendo las premisas necesarias para la sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?

A nivel local y nacional:
i. ¿En qué medida está el programa apoyado por las instituciones nacionales y/o locales?
ii. ¿Demuestran estas instituciones capacidad técnica y compromiso de liderazgo para continuar trabajando con el programa o para repetirlo?
iii. ¿Se han creado y/o fortalecido capacidades operativas de los socios nacionales?
iv. ¿Tienen los socios la capacidad financiera suficiente para mantener los beneficios generados por el programa?
v. ¿El período de duración del programa conjunto es suficientemente adecuado para garantizar un ciclo que proyecte la sostenibilidad de las intervenciones?
b) ¿En qué medida son coherentes o difieren las visiones y acciones de los socios con respecto al programa conjunto?
c) ¿De qué formas se puede mejorar la gobernanza del programa conjunto con el fin de que tenga más probabilidades de alcanzar una sostenibilidad en el futuro?

Anexo II

Listado 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.
- Documento del Programa Conjunto
- Memo de Aprobación del PC
- Informe Anual Octubre- Diciembre 2009
- Informe Semestral Enero-Junio 2010
- Informe semestral Julio-Diciembre 2010
- Informe semestral Enero Junio 2011
- Análisis de los principales avances, retos y medidas de afrontamiento al momento de solicitar la transferencia de los fondos del año 2.
- Resumen Análisis de Riesgo PC Anemia
- Joint Implementation Guidelines
- Acta de Reunion Grupo de Referencia de la Evaluación
- 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
- Monitoreo y Evaluación de los Programas Conjuntos; Notas Técnicas.
- Manual de Procedimiento del Programa Conjunto.