# Cuba

## Evaluación Intermedia

## Ventana Temática: Desarrollo y el Sector Privado

## Título del Programa: Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo 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 DESARROLLO Y SECTOR PRIVADO***

# Evaluación Intermedia del Programa

## *APOYO A LAS NUEVAS INICIATIVAS DE DESCENTRALIZACION Y ESTIMULO PRODUCTIVO EN CUBA*

***INFORME FINAL***[1]

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

## *ÍNDICE*

***RESUMEN EJECUTIVO*** ***Pág. 4***

***1 ANTECEDENTES Y OBJETIVOS*** ***Pág. 8***
*1.1. El Fondo ODM y la ventana de Desarrollo y Sector Privado*
*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*** ***Pág. 10***
*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*** ***Pág. 18***
*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*** ***Pág.30***

***5 RECOMENDACIONES*** ***Pág. 32***

***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 han acompañado muy de cerca todo el proceso y han 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 Desarrollo y Sector Privado*

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 12 programas conjuntos que integran la ventana de Desarrollo y Sector Privado engloban 15 tipos de resultados diferentes. Sin embargo, la mayoría de los resultados se pueden agrupar bajo el mismo objetivo general de apoyar directa o indirectamente las fuerzas productivas nacionales, abrir mercados para mejorar sus oportunidades y estimular a pequeñas y medianas realidades productivas del sector no estatal.

Esta evaluación fue comisionada por el Secretariado del F-ODM y fue conducida por une 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 Desarrollo y Sector Privado 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 más 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 en el liderazgo activo que estas ejercen entre otras cosas . 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 aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales como entes reguladores del desarrollo local. Asimismo, está contribuyendo a generar condiciones para la dinamización de la economía local, la generación de ingresos para los ciudadanos y ciudadanas y la creación de nuevas fuentes de financiamiento para los Municipios, lo cual representa un aporte importante al incipiente proceso de descentralización.

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 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 principales factores que pueden explicar el atraso están vinculados en parte a la complejidad de los procesos de planificación, adquisición y entrega de insumos, en parte a la complejidad de poner en marcha el fondo de crédito y en parte a la complejidad derivada de la propia naturaleza del PC que propone la acción coordinada de una multiplicidad de actores diversos entre ellos, lo cual incide en la agilidad y el ritmo de implementación.

Finalmente, la evaluación destaca que el Programa se ha implementado en un contexto de importantes cambios a nivel nacional, principalmente a partir del proceso de actualización del modelo socio-económico, el cual propone modificaciones estratégicas para el desarrollo del país e implica un proceso de ajuste a la estructura y las dinámicas de trabajo de algunas instituciones nacionales. Esto impuso que el programa tuviera la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico para evitar de poner en marcha procesos paralelos. Si por un lado esto implicó un ritmo más pausado de implementación, por el otro ha fortalecido la pertinencia del PC así como su potencial de efectividad y sostenibilidad

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

*Conclusiones*

1. El Programa Conjunto se ha concretado hasta la fecha en un flujo de conocimientos, 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.

2. La actuación coordinada entre varias instituciones y programas inevitablemente implica un ritmo no siempre regular y fluido de ejecución; sin embargo, por otro lado esta dinámica se convierte en factor de efectividad y sostenibilidad en la medida en que multiplica y optimiza recursos, genera una masa crítica mayor de instituciones e individuos comprometidos con el mismo proceso y asegura que esto se articule con las dinámicas institucionales del País.

3. Aunque todavía no es posible medir efectos e impactos consolidados, los avances del Programa que la evaluación ha podido verificar van en la dirección de los resultados esperados y están contribuyendo a generar condiciones propicias para la dinamización de la economía local, la generación de ingresos para los ciudadanos y los gobiernos locales y el fortalecimiento del rol de los Municipios como entidades encargadas del desarrollo local, lo cual representa una contribución importante al proceso de descentralización del País.

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 diversas líneas de acción, en particular entre la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación, la entrega de insumos para la producción y la activación del fondo de crédito, que hasta la fecha ha limitado las sinergias internas al PC y el pleno despliegue de su potencial de efectividad

5. 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.

6. Entre los factores que han afectado la eficiencia interna del Programa se aprecian la diversidad de normas y procedimientos y distintos niveles de delegación de autoridad de autoridad propios de las agencias de la ONU. Asimismo, los cambios que el país está atravesando en el marco del proceso de descentralización y actualización de su modelo socio económico imponen que el PC tenga la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico en una constante búsqueda de equilibrio entre eficiencia y sostenibilidad en el marco de las prioridades nacionales.

7. 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.

8. 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*

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 optimizar las sinergias internas al PC antes de su cierre, además permitirá apreciar mejor los resultados.

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. Se recomienda agilizar lo más posible la definición de los mecanismos legales para la activación del fondo de crédito, asegurándose que esto se inserte en los objetivos de la Iniciativa Municipal de Desarrollo Local promovida por el Gobierno de Cuba, sin perder de vista los grupos meta y los territorios seleccionados como beneficiarios del Programa Conjunto.

4. Se recomienda hacer un análisis detallado de los recursos financieros no comprometidos de cara a los 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 de la maquinaria entregada por el PC y la activación del fondo de crédito.

6. Se recomienda mantener la estabilidad que se ha logrado en la participación del Equipo del MINAG en las instancias de coordinación del PC e incrementar su liderazgo como actor estratégico en el marco del Programa.

7. Se recomienda dar seguimiento al análisis que el MINCEX ya está haciendo para desconcentrar algunas de las funciones que actualmente están bajo la responsabilidad de la ONP, para permitirle una dedicación más exclusiva a la coordinación del Programa Conjunto y a la agilización de sus procesos.

8. 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 Conjunto.

# 1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

## *1.1. El Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM) y la ventana Desarrollo y Sector Privado*

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, Seguridad Alimentaria 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.

Los 12 programas conjuntos que integran la ventana de Desarrollo y Sector Privado engloban 15 tipos de resultados diferentes. Sin embargo, la mayoría de los resultados se pueden agrupar bajo el mismo objetivo general de apoyar directa o indirectamente las fuerzas productivas nacionales, abrir mercados para mejorar sus oportunidades y estimular a pequeñas y medianas realidades productivas del sector no estatal.

## *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 Desarrollo y Sector Privado 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 más posible objetiva e imparcial.

### *1.4 Condicionantes y Límites 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 Pinar del Río y La Palma. Sin embargo, los espacios liberados en la agenda por la suspensión de estas visitas han sido aprovechados con reuniones en 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 de esta limitación, 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 Y ARREGLOS DE GESTIÓN

### *2.1 Concepción inicial del Programa y lógica de intervención*

El Programa Conjunto (de ahora en adelante "PC" o simplemente "Programa") inició su implementación en Octubre de 2009 por un periodo de tres años y con un presupuesto de 7 millones de dólares (USD$ 7,000,000.00). El PC pretende apoyar iniciativas del gobierno Cubano para fomentar el nivel de gestión de los gobiernos municipales con el fin de potenciar el estímulo productivo del sector agropecuario y artesanal, para aumentar la producción de alimentos y disminuir el nivel de importaciones del país, que han sido identificadas como dos de las principales prioridades nacionales.

La institución nacional líder del Programa fue inicialmente el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), sin embargo, en el segundo semestre de 2010 el gobierno de Cuba decidió pasar el liderazgo del PC al Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) a través de su Oficina Nacional de Coordinación de la Colaboración para el desarrollo local, dada su experiencia en la gestión de proyectos de cooperación internacional. Otras instituciones nacionales firmantes del PC son: el Ministerio de la Agricultura (MINAG), el Ministerio de Cultura (MINCULT); el Ministerio de la Industria Ligera (MINIL); el Ministerio de Educación (MINED). Asimismo, otras instituciones participan en la implementación del Programa, destacándose los gobiernos de los cinco municipios, el Ministerio de Educación Superior (MES), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Oficina Nacional de Diseño (ONDi) , la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), Centro Nacional de Artesanía del Fondo Cubano de Bienes Culturales y el Jardín Botánico Nacional. Del lado de la ONU participan PNUD, FAO y UNESCO, siendo PNUD la Agencia líder del Programa.

El presupuesto total del PC es de 7 millones de dólares, de los cuales el 78% corresponde al PNUD, mientras que a la FAO y la UNESCO corresponde respectivamente el 15% y el 7% del total. El cuadro 1 ilustra la distribución del presupuesto entre las organizaciones participantes a lo largo de los tres años.

***Cuadro 1.***
***Presupuesto Total por Agencia y por Año***

| *AGENCIA* | AÑO 1 | AÑO 2 | AÑO 3 | Total | % Asignado sobre Total del Presupuesto |
|---|---|---|---|---|---|
| ***PNUD*** | 1,562,471.0 | 2,442,449.0 | 1,458,858.0 | 5,463,778.0 | 78% |
| ***FAO*** | 296,995.0 | 427,079.0 | 308,814.0 | 1,032,888.0 | 15% |
| ***UNESCO*** | 195,087.0 | 191,392.0 | 116,855.0 | 503,334.0 | 7% |
| ***GRAN TOTAL*** | **2,054,553.0** | **3,060,920.0** | **1,884,527.0** | **7,000,000.0** | **100%** |

El 7% del presupuesto total del PC es constituido por los gastos indirectos de apoyo, que cada Agencia cobra individualmente para su propio funcionamiento. A lo anterior, se suma otro 7%

del presupuesto total para gastos de coordinación y funcionamiento del Programa Conjunto que se denominan gastos directos de apoyo. En total, los gastos de apoyo, directos e indirectos, equivalen al 14% y los gastos de programa equivalen al 86% del presupuesto. La figura 1 ilustra los valores absolutos y visualiza gráficamente la proporción

**Figura 1:**
**Valores absolutos y proporción entre los gastos de programa y los gastos de apoyo.**

Fuente: Programa Conjunto

De acuerdo al análisis situacional sobre el cual se fundamenta la propuesta del PC, *la estructura económica cubana experimenta, desde hace más de una década, un proceso de descapitalización en varias actividades industriales y de servicios productivos, especialmente notoria en el sector agropecuario. Como consecuencia, Cuba se vio forzada a incrementar a niveles elevados las importaciones externas, incrementando la dependencia externa de la isla. Particularmente alarmante es el porcentaje de alimentos importados vis a vis el total de alimentos consumidos en Cuba, llegando a alcanzar el 80% en el 2007. Los pagos de importaciones de alimentos crecieron a una tasa del 11% anual entre el 2000 y el 2006 a precios corrientes y superan el 6% de crecimiento promedio anual en términos físicos. En el 2007 se importaron alimentos por valor de 1.800 millones de USD. El incremento de los precios alimentarios a nivel mundial durante el 2007 y la crisis financiera mundial iniciada en el 2008 agravaron aún más esta situación. Los factores causales del bajo nivel de producción de alimentos son múltiples: por un lado, existe una baja utilización de las tierras agrícolas y un bajo rendimiento en la mayoría de los cultivos debido a la descapitalización del sector agrícola; esta situación se ha visto empeorada como consecuencia de los fenómenos climáticos adversos que el país ha padecido durante los últimos años. Por otro lado, el sector agropecuario carece de suficiente reemplazo de la fuerza laboral debido al proceso demográfico desfavorable que enfrentan los municipios agropecuarios –caracterizado por una tasa elevada de envejecimiento de la población junto con movimientos migratorios negativos– y por la falta de motivación de los jóvenes para formarse y ejercer como agricultores. Adicionalmente, estos municipios no cuentan con una estrategia de desarrollo económico-local claramente definida, situación especialmente crítica en aquellos municipios afectados por el cierre de los centrales azucareros entre 2002 y 2004 – en total 70 de los 127 municipios cubanos eminentemente agropecuarios*[2].

En este marco, el Programa se articula en 3 efectos directos, a los cuales corresponden una serie de productos y actividades que se enfocan precisamente en los factores causales arriba

[2] Documento del Programa Conjunto, pag. 6

mencionados y se relacionan directamente con lo ODM 1, 3, 7 y 8. 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 costos directos de apoyo, ni costos indirectos).

| ***Cuadro 2.*** ***Presupuesto Total por Resultado*** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| ***Efectos Directos*** | **Productos** | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Total** |
| ***1 Desarrollados los servicios técnicos prestados por el gobierno municipal y su capacidad de gestión en función de incorporar al sector privado en el desarrollo integrador del municipio*** | 1.1 Apoyada la elaboración de la estrategia de desarrollo municipal con la participación del sector privado | 71,000.00 | 59,000.00 | 0.00 | 130,000.00 |
| | 1.2 Desarrollados los servicios técnicos ofrecidos por el gobierno municipal en función del desarrollo del sector privado | 370,500.00 | 575,500.00 | 275,000.00 | 1,221,000.00 |
| | 1.3 Vinculada la formación técnica a las prioridades y principales actividades económicas del municipio | 50,055.00 | 26,900.00 | 16,345.00 | 93,300.00 |
| ***Sub total efecto Directo 1*** | | **491,555.00** | **661,400.00** | **291,345.00** | **1,444,300.00** |
| ***2. Incrementada y diversificada la producción de bienes y servicios del sector privado de manera sostenible en los municipios seleccionados*** | 2.1 Aumentada la capacidad productiva instalada a través de incrementar el acceso a insumos, equipamiento y tecnologías. | 586,646.00 | 840,658.00 | 439,591.00 | 1,866,895.00 |
| | 2.2 Ampliado el acceso a recursos financieros para garantizar la sostenibilidad económica de las actividades productivas del sector privado | 211,000.00 | 451,000.00 | 538,000.00 | 1,200,000.00 |
| | 2.3 Formados y capacitados los productores individuales y cooperativistas para incrementar su eficiencia y productividad | 85,890.00 | 135,419.00 | 54,968.00 | 276,277.00 |
| | 2.4 Fortalecida la gestión de riesgos ante fenómenos naturales adversos en la producción agropecuaria | 35,907.00 | 83,000.00 | 41,000.00 | 159,907.00 |
| ***Sub total efecto Directo 2*** | | **919,443.00** | **1,510,077.00** | **1,073,559.00** | **3,503,079.00** |
| ***3. Aumentado el acceso de la población a bienes y servicios en el municipio*** | 3.1 Aumentado el ingreso a la familia | 50,000.00 | 86,000.00 | 64,000.00 | 200,000.00 |
| | 3.2 Incrementada la oferta local de productos y servicios a la población | 246,022.00 | 449,902.00 | 174,118.00 | 870,042.00 |
| ***Sub total efecto Directo 3*** | | **296,022.00** | **535,902.00** | **238,118.00** | **1,070,042.00** |
| ***TOTAL*** | | **1,707,020.00** | **2,707,379.00** | **1,603,022.00** | **6,017,421.00** |

Fuente: Programa Conjunto

Como se puede apreciar en el cuadro 2, la gran mayoría del presupuesto se concentra en los primeros dos efectos que suman 4,947,379.00 de dólares, equivalente al 82% del total. En este cuadro, el 51% de todos los recursos programáticos es destinado a la compra de insumos productivos y a un fondo de crédito (respectivamente productos 2.1 y 2.2). La entrega de estos insumos se complementa con una serie de acciones de capacitación, formación y asistencia técnica para fortalecer los municipios y los actores no estatales en sus respectivos roles, funciones y responsabilidades. En la lógica del Programa, *un paso previo para optimizar la capacidad productiva del sector no estatal en los municipios es dar al gobierno municipal herramientas metodológicas y procesos para profundizar su capacidad de diseñar y gestionar estrategias propias de desarrollo municipal, en línea con las prioridades nacionales y mediante la implementación de proyectos autosustentable a partir de recursos locales. El valor añadido que presenta el objetivo de este PC es la integración del sector privado en el proceso de formulación e implementación de dicha estrategia.*

Desde su concepción, el Programa se inserta en dos procesos nacionales que miran a disminuir la dependencia del país a la importación de productos de la canasta básica.

1) El proceso de reordenamiento de la política agropecuaria del país

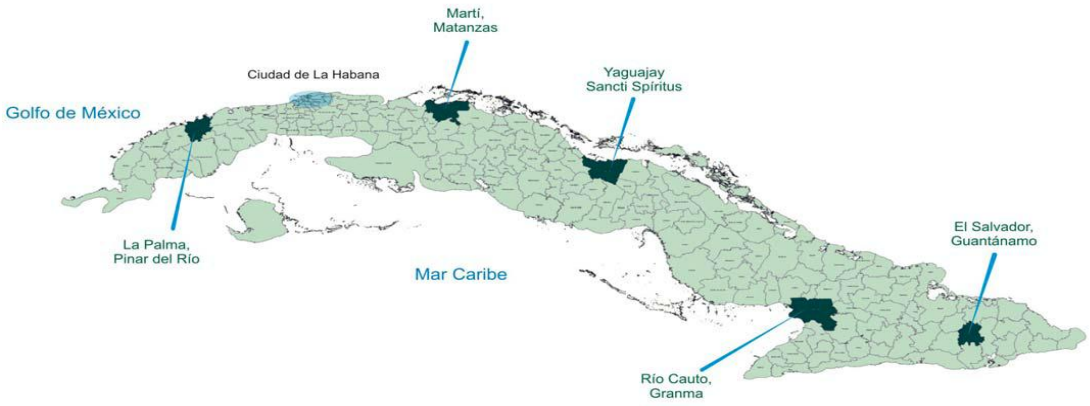
Es liderado por el Ministerio de Agricultura (MINAG), e incluye: i) incremento del rol productivo del sector no estatal y cambio de rol en gran parte de las empresas estatales productivas que pasan a brindar servicios; ii) entrega de tierras ociosas a productores individuales; iii) incentivos a la producción a través de mecanismos financieros y iv) descentralización de la estructura organizativa y de toma de decisiones en el MINAG con la creación de sus delegaciones municipales.

2) La Iniciativa Municipal para Desarrollo Local (IMDL).

Es una experiencia liderada por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), que actualmente se implementa en todos los municipios del país, con el objetivo de apoyar al municipio en la elaboración e implementación de su propia estrategia de desarrollo, mediante la gestión de proyectos económicos basados en la explotación de los recursos locales, capaces de autofinanciarse y de generar ganancias que se destinen para ellos mismos en beneficio del territorio. Para ello los gobiernos municipales requieren de una mayor descentralización de funciones para promover su fortalecimiento, el de sus instituciones y los potenciales económicos.

Estos dos procesos contribuyen también a los esfuerzos nacionales para la lucha contra la anemia en el país y, por lo tanto, constituyen el punto de contacto y sinergia entre el PC de estímulo a la producción y el de la Ventana Temática de Infancia y Nutrición. De hecho, los dos programas conjuntos coinciden en tres municipios: La Palma, El Salvador y Río Cauto. Los otros dos municipios cubiertos por el PC de estímulo a la producción son Martí y Yaguajay. La figura 1 muestra el mapa de cobertura del PC:

**Figura 1: Mapa de Cobertura del Programa Conjunto de Descentralización y Estimulo Productivo**




En los cinco municipios seleccionados tuvo lugar un proceso de reconversión industrial al cerrarse los complejos agroindustriales azucareros que constituían la actividad económica clave en la comunidad. Esto impactó directamente en la población en términos de cambios de la cultura de empleo, pérdida de empleos productivos y desestructuración de la principal cadena productiva del territorio. Se emprendió un proceso de restructuración y transformación que comprende no sólo el ámbito económico, sino también el socio-cultural y ambiental. En total

estos municipios tienen una población de 209,677 personas, de estas el 48.5% son mujeres y el 49.5% habita en zonas rurales. Adicionalmente se caracterizan por el decrecimiento absoluto de su población. Aunque los cinco son municipios con vocación agropecuaria y forestal, cada uno presenta especificidades dentro de sus actividades productivas: en Martí predomina la ganadería; en Río Cauto la ganadería y la producción de arroz; en Yaguajay la producción de cultivos varios; y en La Palma y en El Salvador predomina la actividad forestal.

La idea de reforzar las capacidades de los gobiernos municipales y del sector no estatal para la planificación y gestión de la economía y del desarrollo local se plantea oficialmente en los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, aprobados en Abril de 2011 durante el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Dichos lineamientos constituyen el marco político de referencia y delinean los principios orientadores para el quehacer del PC:

*La política económica en la nueva etapa se corresponderá con el principio de que sólo el socialismo es capaz de vencer las dificultades y preservar las conquistas de la Revolución, y que en la actualización del modelo económico primará la planificación y no el mercado. La planificación centralizada de la economía y el control sistemático que el Estado, el Gobierno y sus instituciones deben ejercer, serán garantía del funcionamiento eficiente de los sistemas.*
*Estos principios deben ser armonizados con más independencia de las empresas estatales, y con el desarrollo de formas de gestión no estatal en la producción y los servicios, para lograr una mayor liberación de las fuerzas productivas, incrementar los niveles de producción y elevar el nivel de vida de la población.*

### *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 CDP 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 CDP 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 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 (PNUD), y un representante de la institución nacional líder del programa (MINCEX) 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 ONP es la unidad operativa para la gestión, monitoreo y evaluación, rendición de cuentas, y estrategia de comunicación del PC. La ONP está ubicada en el ministerio líder (MINCEX) del Programa y se integra por un coordinador y dos especialistas asignados por el MINCEX. Se subordina al CGP, velando por el cumplimiento de las decisiones acordadas y rindiéndole cuentas sobre la implementación y seguimiento del programa. La ONP sirve de secretaria al CGP, convoca sus reuniones, circula y da seguimiento a los acuerdos tomados y monitorea la implementación del Programa en coordinación con PNUD, en calidad de agencia líder.

- Equipo de Gestión Técnica del Programa (EGTP)

Además de las tres instancias antes mencionadas, durante el primer semestre de implementación del Programa se ha creado el EGTP. Esto fue constituido por acuerdo del CGP para la planificación y el seguimiento operacional del Programa. Está integrado por los especialistas técnicos de las agencias e instituciones nacionales, de conjunto con los integrantes de la ONP. Es un espacio para discutir a nivel técnico las complementariedades en la implementación, compartir buenas prácticas, retos y lecciones aprendidas en el marco del PC.

- Equipos de Coordinación Local

Cada gobierno local en las provincias y municipios donde se desarrolla el Programa ha 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.

*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 institución nacional líder es responsable de los procesos de adquisición con apoyo de la Empresa Ejecutora de Donativos del MINCEX. FAO y UNESCO 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 la implementación del Programa hasta el momento de la evaluación. 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 capítulo.

| *Fecha* | *Acontecimientos relevantes* |
|---|---|
| ***26 Febrero 2009*** | Aprobación de Nota Conceptual |
| ***Marzo-Mayo 2009*** | Elaboración de Programa Conjunto |
| ***21 de mayo 2009*** | Comité Directivo de País |
| ***22 Mayo 2009*** | Envío de Programa Conjunto |
| ***2 Septiembre 2009*** | Comité Directivo de País |
| ***24 Septiembre 2009*** | Firma de Programa Conjunto |
| ***2 Noviembre 2009*** | Fecha oficial de Inicio (Transferencia de fondos a las agencias de Naciones Unidas) |
| ***12 y 13 de enero 2010*** | Taller Inicio de la implementación de los programas conjuntos del F-ODM |
| ***Marzo y abril 2010*** | Talleres municipales de Programación |
| ***2 de julio 2010*** | Comité Directivo de País |
| ***Julio 2010*** | Se completa primer consolidado del Plan de Adquisiciones de actividades PNUD/ Faltaba completar algunas especificaciones técnicas (fondos año 1) |
| ***Agosto de 2010*** | Análisis de dificultades, riesgos y medidas de contingencia del PC |
| ***8 de septiembre 2010*** | Comité Directivo de País |
| ***Octubre de 2010*** | Cambia la Institución Nacional Líder del MEP al MINCEX y la ONP del MEP a la ONC del MINCEX. Nombramiento de un nuevo Coordinador del PC |
| ***Octubre 2010*** | Se inician procesos de adquisiciones PNUD |
| ***Diciembre de 2010*** | Comienza a funcionar el Grupo de Formación, Capacitación y Asistencia Técnica del PC, liderado por el ICA |

| | |
|---|---|
| ***Enero 2011*** | Se amplía la capacidad técnica del MINAG en el PC con la incorporación de especialistas del Instituto de Investigaciones Agrícolas (IAGRIC)/ Hasta el momento se contaba con el apoyo técnico de Subdirector Base Productiva |
| ***28 de enero 2011*** | Comité Directivo de País |
| ***Marzo de 2011*** | Se decide conformar Grupo Técnico Asesor para fortalecer acompañamiento a los municipios del PC en el tema de los diagnósticos y estrategias de desarrollo. |
| ***Marzo de 2011*** | Se designa oficialmente un Representante del MINAG para el PC |
| ***6 de Junio del 2011*** | Transferencia del segundo desembolso a las agencias de Naciones Unidas |
| ***14 de septiembre 2011*** | Comité Directivo de País |
| ***Octubre 2011*** | Se completa el Plan de Adquisiciones FAO y PNUD para fondos año 2 |

En la línea del tiempo se destacan cinco puntos principales:

I. Desfase entre la fecha oficial de inicio y el arranque del actividades del PC

Aunque formalmente el PC empieza el 2 de Noviembre de 2009, de hecho el taller de arranque se hace en Enero de 2010 y los talleres municipales de programación se hacen entre Marzo y Abril del mismo año, casi seis meses después de la fecha oficial de inicio.

II. Regularidad y frecuencia de las sesiones del CDP

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

III. Dificultades para la elaboración de los planes de adquisición.

El del primer año se termina en Julio 2010 (diez meses después del inicio del PC) y el del segundo año se termina en Octubre 2011, habiendo ya casi terminado formalmente el segundo año de actividades.

IV. Cambio de Institución nacional líder.

Al terminar el primer año del PC el Gobierno decide pasar el liderazgo desde el MEP al MINCEX

v. Consolidación y estabilización progresiva del Equipo del MINAG.

En enero 2010 se amplía la capacidad técnica del MINAG en el PC con la incorporación de especialistas del Instituto de Investigaciones Agrícolas (IAGRIC) y en Marzo de 2011 cambia el representante oficial del MINAG frente al PC.

## 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.

### *3.1. Ejecución del Presupuesto*

El cuadro 3 ilustra por cada agencia los montos transferidos para los primeros dos años de actividades, el porcentaje que ellos representan sobre el presupuesto total asignado y los porcentajes de avance hasta el 31 de Octubre de 2011.

*Cuadro 3.*
*Avance Presupuestario por Agencia, hasta el 31 de Octubre de 2011*[3]

| Agencias | Transferido | % del Presupuesto Total Asignado | % Desembolsado sobre lo Transferido | % Comprometido Sobre lo Transferido |
|---|---|---|---|---|
| FAO | 724,075.00 | 70% | 11% | 24% |
| PNUD | 4,004,920.00 | 73% | 34% | 41% |
| UNESCO | 386,479.00 | 77% | 54% | 55% |
| **TOTAL** | **5,115,474.00** | **73%** | **32%** | **40%** |

Fuente: Programa Conjunto

El dato que sobresale de este cuadro es que habiendo ya terminado formalmente el segundo año de actividad del PC, los recursos comprometidos equivalen al 40% del total transferido para el mismo periodo. Dentro de esto, se observa una diferencia entre el ritmo de avance de PNUD y UNESCO por un lado y FAO por el otro. Como se puede observar, el avance presupuestario de UNESCO y PNUD es relativamente homogéneo con, respectivamente, el 55% y el 41% de compromiso financiero. La FAO en cambio se destaca por un porcentaje de compromiso más bajo, equivalente el 24%. Este panorama se acentúa en los porcentajes de desembolso, que en el caso de la FAO equivale al 11% y en el caso de UNESCO y PNUD respectivamente el 54% y 34%.

Más allá de las diferencias entre agencia, es importante relacionar la ejecución del presupuesto con los distintos ejes de acción, desde la perspectiva integral del Programa Conjunto. Para tal efecto, el cuadro 4 ilustra los detalles por resultado y por producto.

*Cuadro 4*
*Avance Presupuestario por Resultado, hasta al 31 de Octubre de 2011*

| *Efectos Directos* | Productos | Monto transferido | % Desembolsado | % Comprometido |
|---|---|---|---|---|
| ***1 Desarrollados los servicios técnicos prestados por el gobierno municipal y su capacidad de gestión en función de incorporar al sector privado en el desarrollo integrador del municipio*** | 1.1 Apoyada la elaboración de la estrategia de desarrollo municipal con la participación del sector privado | 130,000.00 | 30% | 30% |
| | 1.2 Desarrollados los servicios técnicos ofrecidos por el gobierno municipal en función del desarrollo del sector privado | 946,000.00 | 27% | 47% |
| | 1.3 Vinculada la formación técnica a las prioridades y principales actividades económicas del municipio | 76,955.00 | 89% | 90% |

[3] No incluye gastos de apoyo

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ***Sub total efecto Directo 1*** | | **1,152,955.00** | **32%** | **48%** |
| ***2. Incrementada y diversificada la producción de bienes y servicios del sector privado de manera sostenible en los municipios seleccionados*** | 2.1 Aumentada la capacidad productiva instalada a través de incrementar el acceso a insumos, equipamiento y tecnologías. | 1,427,304.00 | 59% | 71% |
| | 2.2 Ampliado el acceso a recursos financieros para garantizar la sostenibilidad económica de las actividades productivas del sector privado | 662,000.00 | 2% | 2% |
| | 2.3 Formados y capacitados los productores individuales y cooperativistas para incrementar su eficiencia y productividad | 221,309.00 | 38% | 39% |
| | 2.4 Fortalecida la gestión de riesgos ante fenómenos naturales adversos en la producción agropecuaria | 118,907.00 | 3% | 16% |
| ***Sub total efecto Directo 2*** | | **2,429,520.00** | **39%** | **47%** |
| ***3. Aumentado el acceso de la población a bienes y servicios en el municipio*** | 3.1 Aumentado el ingreso a la familia | 136,000.00 | 3% | 3% |
| | 3.2 Incrementada la oferta local de productos y servicios a la población | 695,924.00 | 2% | 7% |
| ***Sub total efecto Directo 3*** | | **831,924.00** | **2.0%** | **6%** |
| ***TOTAL*** | | **4,414,399.00** | **30%** | **40%** |

Fuente: Programa Conjunto

El avance presupuestario entre los primeros dos componentes (efectos 1 y 2) es bastante equilibrado, oscilando respectivamente entre el 48% y 47% de compromiso, y el 43% y 39% de desembolso. En el tercer efecto, en cambio, se observa un 6% de compromiso y un 2% de desembolso. No obstante el efecto 3 sea el que presenta el menor grado de avance, la ejecución total del presupuesto es determinada en gran medida por el grado de avance de los primeros dos componentes que, como ya se mencionó en la sección de descripción del PC, suman el 82% de los recursos programáticos. En este marco, el producto 2.2 muestra solamente un 2% de desembolso y compromiso, evidenciando que el fondo de crédito todavía no se ha puesto en marcha; asimismo, la adquisición y entrega de los insumos y maquinaria agrícola todavía no se completó, lo cual se refleja en la diferencia entre lo desembolsado y lo comprometido en el producto 2.1 y en el hecho que casi el 30% de los recursos de este producto todavía no han sido comprometidos. Finalmente, hay algunos atrasos también en la ejecución financiera de las actividades de formación y asistencia técnica que se reflejan sobre todo en los porcentajes relativos a los productos 1.1 y 1.2.

El grado de cumplimiento con las metas de ejecución del presupuesto no indica de por sí la calidad de los procesos o los avances hacia los efectos buscados. De hecho, desde la perspectiva de un análisis sustantivo del Programa el dato más significativo es representado por las diferentes velocidades que se observan en la implementación de los ejes estratégicos de intervención, lo cual podría incidir en la sinergias internas al Programa, en particular entre: a) los procesos de formación y capacitación; b) la entrega de insumos y la asistencia técnica para su utilización óptima; y c) el fondo de crédito. Los factores que determinan los diferentes niveles de avance presupuestario y su implicación en los resultados del Programa se analizan en las secciones que siguen, centradas en los efectos emergentes, en el diseño del PC y en el proceso de implementación

### *3.2 Principales Avances sustantivos y efectos emergentes*

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

- *Efecto 1: Capacidad de Gestión de los Gobiernos Municipales y Prestación de Servicios Técnicos*

Aunque el avance presupuestario no sea muy alto, bajo este componente el PC ha entregado hasta la fecha una serie de productos y servicios de formación y asistencia técnica que están generando importantes dinámicas de articulación interinstitucional en ámbito municipal y están contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades de los municipios para la planificación y gestión del desarrollo local desde un perspectiva integral. Desde el PC se ha venido apoyando la formulación y/o la revisión participativa de estrategias de desarrollo local en los 5 municipios, actualizándose también para tal efecto los diagnósticos de necesidades y oportunidades.
El proceso de formulación participativa de las estrategias de desarrollo local representa para la lógica de intervención del PC un punto de partida y un eje central de acción, alrededor del cual se articulan una serie de procesos y una diversidad de actores complementarios. Estos actores incluyen, entre otros, a las dependencias sectoriales de los Gobiernos municipales, los sectores productivos no estatales, las Universidades, los Politécnicos y las delegaciones municipales de las Ministerios u otras instancias de la administración central del Estado. En este marco, uno de los valores agregados del PC es que no apoya solamente la definición en abstracto de las estrategias de desarrollo local, sino también el diseño y la operacionalización de otras herramientas de gestión que las complementan, como por ejemplo las estrategias de formación y capacitación de recursos humanos o los planes de autoabastecimiento[4].

Las estrategias de capacitación y formación están alineadas con los objetivos y prioridades de las estrategias de desarrollo local. Esto es un detalle importante, sobre todo a la luz del proceso de reestructuración económica que los municipios cubiertos por el PC enfrentan a partir de la reconversión de la industria azucarera, lo cual implica identificar otras potencialidades productivas y de empleo y, consecuentemente, una recalificación de los recursos humanos. Además, para la implementación de la estrategia de formación y capacitación se coordinan operativamente una serie de instancias locales que reciben apoyo del Programa para prestar sus servicios. En esta misma línea, los planes de autoabastecimiento también están íntimamente vinculados con las estrategias de desarrollo local: estos planes se fundamentan en un análisis de la demanda básica de alimentos en el municipio e indican el tipo de alimentos y la cantidad de los mismos necesaria para abastecer la canasta básica, orientando así la planificación del sector agropecuario en el marco de la estrategia integral del municipio. El proceso de formulación de dichos planes todavía no se ha completado, pero se destaca como un buen ejemplo de coordinación interinstitucional. El PC está brindando un apoyo importante no solamente para la formulación de los planes, sino para asegurar su efectivo utilizo como una de las herramientas de gestión del desarrollo local, con una visión territorial del desarrollo agrícola y de la cadena de seguridad alimentaria. En este proceso se han creado sinergias positivas con el Programa de Lucha contra la Anemia, financiado por la ventana de infancia y nutrición del F-ODM, con el Programa PALMA financiado por la Comisión Europea y con la Asociación Cubana de Técnicos Agrícola y Forestales (ACTAF), que proporciona asesoramiento técnico y metodológico. El Ministerio de Agricultura también tiene un rol estratégico importante en cuanto institución nacional rectora de este proceso. Al respecto, las entrevistas realizadas durante la misión de evaluación señalaron que la inestabilidad del equipo del MINAG durante el primer año de ejecución dificultó la interlocución e hizo que los primeros pasos concretos para esta iniciativa se dieran a principio de 2011, aunque estaban planificados para el primer año.

[4] En el diseño original del PC los Planes de Autoabastecimiento se incluyen bajo el efecto 3. Sin embargo, a la luz de los hallazgos de la evaluación se considera más pertinente insertar este punto en el análisis de las capacidades de planificación y gestión del desarrollo local.

- *Efecto 2 Incremento y diversificación en la Producción de Bienes y Servicios*

Este componente del PC articula la entrega de insumos con procesos de formación, capacitación y asistencia técnica para incrementar y diversificar la producción agropecuaria y artesanal de los municipios. En este marco, las acciones de formación y capacitación a cooperativas y productores individuales están bien adelantadas y han activado sinergias positivas con el Programa de Lucha Contra la Anemia y con el Programa PALMA: se avanza en los componentes de capacitación de estos tres programas en la integración de un marco único de *Formación, Capacitación y Asistencia Técnica* liderado por el Instituto de Ciencia Animal (ICA), que forma parte del Ministerio de Educación Superior. Otro aspecto significativo de esta estrategia conjunta es que involucra directamente a las Universidades y los Politécnicos como prestadores de servicios vinculados a los Gobiernos municipales. Esta dinámica da lugar a procesos de generación y transmisión de conocimientos amarrados a los procesos productivos locales, contribuyendo a poner en marcha círculos virtuosos de fortalecimiento de capacidades entre centros de investigación, unidades productivas y gobiernos municipales.

Estas iniciativas de capacitación abarcan también el sector artesanal, cuyas potencialidades se están fortaleciendo por medio del PC. A partir de una serie de diagnósticos de la potencial oferta cultural y artesana, el Programa ha venido apoyando en mejorar la calidad del diseño y de la confección de los productos. También en este marco se han dado sinergias internas y externas al PC que vale la pena destacar. Un primer punto tiene que ver con la complementariedad entre la producción agrícola y la producción artesanal ya que la primera contribuye a proporcionar materia prima para la segunda gracias al uso de fibras vegetales de producción local. Además, hay una optimización de recursos locales también en la medida en que los artesanos utilizan las fibras de algunas plantas no comestibles y nocivas para la agricultura. De esta forma el trabajo de extirpación de las plantas nocivas, que es propedéutico para la siembra de vegetales comestibles o el uso de los terrenos como pastos, abunda en la provisión de materia prima para la artesanía. Otro ejemplo de sinergias es el involucramiento del Fondo Cubano de Bienes Culturales, a través del Ministerio de Cultura. Aún si este Fondo no es formalmente una institución firmante del PC, prestó apoyo en el trabajo de clasificación de la artesanía como paso complementario para fomentar la oferta productiva y la comercialización.

Los actores entrevistados en ámbito nacional y local reconocen que las acciones realizadas bajo este componente están contribuyendo a sentar las bases para incrementar y diversificar la producción en los territorios cubiertos. En particular destacan la importancia de los procesos de capacitación, ya que un punto importante para el aumento y diversificación de la producción es el cambio de mentalidad de los productores hacia una lógica de mayor autonomía y sostenibilidad financiera, además de la adquisición de conocimientos y nuevas tecnologías. En este sentido, es lógico que la capacitación sea un paso previo a la entrega de insumos, pero también es necesario que está continúe en el tiempo y se vaya progresivamente alineando con los otros ejes estratégicos.

En esta línea, hay que mencionar que si bien el PC ya haya sentado buenas bases, sus efectos en términos de incremento y diversificación de la producción todavía no son visibles. Esto se debe en parte a los ritmos naturales de los procesos productivos, que sobre todo en el caso de la agricultura necesitan de tiempo lentos para sedimentarse y crecer, pero también se debe al hecho que la entrega de los insumos y maquinarias está atrasada y el fondo de crédito todavía

no se ha activado. Los atrasos en la entrega de insumos se deben a una combinación de factores de contexto, dificultades administrativas y dinámicas de planificación entre los actores nacionales y locales, que se discutirán detalladamente en la sección de análisis del proceso de implementación del Programa. Por otro lado, el hecho que el fondo de crédito todavía no se haya activado se debe a la dificultad de definir mecanismos legales y administrativos que garanticen una gestión eficiente y alineada con la arquitectura institucional nacional. Actualmente, se está trabajando para la definición de dichos mecanismos de tal manera que el Fondo sea administrado por el Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) y vaya a complementar los recursos de la Iniciativa Municipal de Desarrollo Local, sin perder de vista los grupos meta y los territorios cubiertos por el Programa Conjunto. Si el tema de la entrega de insumos y maquinaria está afectando principalmente el potencial de incremento de la producción agrícola, lo del fondo de crédito es un nudo que incide igualmente en el potencial de producción. Hay proyectos productivos que se insertan en las estrategias municipales de desarrollo y en los planes nacionales de la economía y están pendiente de recibir el financiamiento para poderse implementar.

Vinculado a lo anterior, cabe mencionar que la activación del fondo de crédito contribuirá significativamente a la implementación de las estrategias de desarrollo local y a la generación de ingresos para los productores y para los Gobiernos municipales. Parte de las utilidades que se generen con los proyectos productivos serán a beneficio de los productores particulares y parte serán pagadas a los Gobiernos municipales en calidad de tributos. Los porcentajes de esta partición no son definidos ex antes a nivel nacional, sino serán pactados entre las partes en cada municipio. En este marco, el monto que los municipios reciban como tributos de los productores deberá ser reinvertido en proyectos productivos y en proyectos sociales, en un porcentaje respectivo del 70% y del 30%. Esto en un factor de sostenibilidad de la dinámica productiva local, pero también un elemento de progresiva consolidación del proceso de descentralización, en la medida en que contribuye a aumentar el grado de autonomía financiera de los gobiernos municipales.

Un último eje de acción bajo este componente del Programa prevé fortalecer las capacidades de gestión de riesgos antes fenómenos naturales adversos en la producción agropecuaria. Sin embargo, como se evidencia también en el grado de avance presupuestario, que no supera el 16% de compromiso financiero, la implementación de esta línea de acción es todavía incipiente.

- *Efecto 3 Aumento del Acceso a Bienes y Servicios en el Municipio*

En la práctica, este componente se concreta en acciones afirmativas sobre el tema de la igualdad de género y la importancia de las cooperativas y otros productores no estatal en la dinamización de la economía. Además, se apoyan las delegaciones locales del MINAG y algunas infraestructuras de acopio y comercialización. El avance más tangible bajo este componente es el apoyo que se está prestando para la elaboración de los planes de autoabastecimiento, tema que fue analizado en el marco de las contribuciones del PC a las capacidades de gestión del desarrollo local (efecto 1).

El atraso considerable en la ejecución del presupuesto asignado a este último componente se debe a la incompleta identificación de necesidades para el fortalecimiento del sistema de acopio, distribución y comercialización. Se están trabajando en coordinación con otros programas, lo cual permite optimizar los recursos financieros, y en parte al hecho que los otros componentes de capacitación todavía no han arrancado plenamente. En este caso también, la

inestabilidad del equipo del MINAG ha incidido negativamente en el ritmo de implementación del PC durante su primer año de vida.

- *Transversalización del Enfoque de género*

La transversalización del enfoque de genero ha sido abordada desde un punto de vista conceptual y práctico en el diseño inicial del PC y en todas las fases de implementación. Para tal efecto, una vez aprobada la nota conceptual del PC, en Febrero de 2009, se aseguró la presencia del análisis de género en todos los espacios políticos y técnicos en los que se desarrollaron discusiones clave sobre resultados, productos, acciones y presupuestos. La presencia de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), en particular de la Esfera Ideológica (Promoción y Medios de Comunicación) y de Relaciones Internacionales aseguró información clave para la toma de decisiones en el proceso de elaboración del Programa. Igualmente se contó con el apoyo técnico del PNUD para la realización del Documento de Programa en cuanto a la transversalización de género.
Para la implementación de esta estrategia se presupuestaron USD 157,500.00 para tres ejes fundamentales :
a) responder a los intereses y objetivos de mujeres y hombres;
b) definir en los municipios donde radican los problemas, las desigualdades y brechas basadas en género y sus respectivas causas
c) incidir con acciones afirmativas a su atenuación y disminución.

En agosto del 2010 el Equipo Técnico del PC realizó un *"Análisis de Dificultades, Riesgos y Medidas de Contingencias"* para promover el avance en la implementación. En este ejercicio se reconoció que a pesar de los esfuerzos realizados a nivel local, existían dificultades para materializar actividades que permitieran alcanzar los objetivos previstos en cuanto a la transversalización del enfoque de género. Se decidió entonces facilitar un acompañamiento especializado a los actores locales, con el concurso de instituciones nacionales como la FMC, el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IAGRIC) del Ministerio de la Agricultura (MINAG), el Instituto de Ciencia Animal (ICA), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y la Oficina Nacional del Programa, y con el apoyo técnico del PNUD. Con base en un análisis sistemáticos de los principales avances y desafíos del PC en materia de género, este equipo ha promovido y coordinado la realización de actividades específicas, no previstas inicialmente, con el objetivo de impulsar la implementación sustantiva. Las principales líneas de acción en las que se ha trabajado hasta la fecha se centraron en un análisis teórico de la perspectiva de género a través del intercambio de percepciones y actitudes entre los y las participantes y en propiciar un debate sobre la importancia de identificar las diferentes necesidades de hombres y mujeres en cada escenario y de realizar acciones afirmativas dirigidas al empoderamiento de la mujer. A partir de estos análisis y debates, se realizaron una serie de actividades de planificación a nivel local para favorecer una mayor comprensión por los principales actores locales de los objetivos del PC con relación el enfoque de género y acordar las acciones propuestas por el Equipo de Género para impulsar la realización de diagnósticos y la implementación sustantiva de las actividades.

Los principales desafíos pendientes tienen que ver con la implementación y el seguimiento de todas las actividades planificadas en los cincos municipios, asegurándose que los principios y criterios de trabajo acordados se apliquen efectivamente en los proyectos productivos.

Asimismo, es importante garantizar que se mantenga una activa participación de la FMC en todos lo espacios de coordinación y seguimiento del PC a nivel local.

Aunque sea prematuro emitir juicios sobre la efectividad de la estrategia de transversalización de género, el hecho que se haya realizado un análisis participativo de la problemática y se hayan planificado acciones correspondientes en consenso con todos los actores locales representa un dato positivo que demuestra la atención prestada al tema. En esta misma línea, el hecho que se haya constituido un equipo interdisciplinario para la coordinación y supervisión de las actividades y se haya dedicado un presupuesto adecuado para la estrategia representa un elemento importante que permite un buen margen de acciones potencialmente efectivas.

### *3.3. Análisis del Diseño del Programa*

El diseño del Programa es de buena 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 *Desarrollo y Sector Privado* y tienen un vínculo directo con los ODM.

El diseño del Programa demuestra una clara visión estratégica que se articula en líneas de acción complementarias. 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. Un aspecto del diseño donde pudiera haber espacio de mejora se refiere a la estructura formal del marco de resultados. Ejemplificando, el incremento de ingresos para las familias o el incremento de la oferta de servicios y productos a la población, que en el marco de resultados se presentan como productos del efecto 3, en realidad son una lógica consecuencia de todas las acciones del Programa y no productos específicos de un determinado componente. En este sentido, el marco lógico hubiese sido más coherente al incorporar todas las acciones dentro de los efectos 1 y 2.

Otro aspecto mejorable del diseño es el 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 las 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, unido al poco tiempo para la redacción de la nota conceptual y el documento del PC después de abierta la ventanilla 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.

El marco de monitoreo del PC es generalmente bien estructurado y resulta útil para el seguimiento de la implementación y de los efectos del PC, coherentemente con una lógica de gestión orientada a resultados de desarrollo. Un elemento que falta en el marco de monitoreo son los indicadores de impacto del Programa en términos de incremento de ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Asimismo, el marco de monitoreo no presenta indicadores que permitan medir los avances y la progresiva consolidación del proceso de descentralización que el PC apoya. Al respecto cabe mencionar que estos indicadores solo se pueden definir a partir de la visión del alcance de dicho proceso, cuyos detalles todavía son objeto de debate.

### *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 avance 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 el ámbito municipal son funcionarios de las delegaciones municipales de los Ministerios involucrados o de otras instituciones como Universidades y Politécnicos que participan del Programa.

Como se mencionó en el análisis de los avances sustantivos hay varias iniciativas que constituyen buenas prácticas de coordinación entre agencias de la ONU e instituciones nacionales, sea internamente al PC que con otros programas de colaboración internacional. Un ejemplo emblemático es la articulación de todas las acciones de capacitación en el marco de un

único paquete coordinado por el ICA. Asimismo, el PC ha venido construyendo su *modus operandi* sobre las bases ya sentadas por otros programas, en particular el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) que opera desde hace más de una década, evitando así de crear nuevas estructuras en el contexto municipal y contribuyendo a consolidar procesos de articulación interinstitucional ya en marcha.

En este marco de apropiación y liderazgo nacional, de complementariedad entre los actores y de continuidad con programas anteriores, también se han tenido que enfrentar algunos desafíos de coordinación. En particular, la multiplicidad y diversidad de actores involucrados en el Programa Conjunto 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 modalidades de ejecución y los procedimientos administrativos propios de cada agencia implican diferentes niveles de delega de autoridad y por lo tanto de agilidad en la toma de decisiones y en la administración de los recursos, representando 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 deriva del 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 sencillo, ni necesariamente lineal y puede incidir en la agilidad en la toma de decisiones y en la coordinación, también del lado de las instituciones nacionales. Lo anterior impuso que el Programa tuviera la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico y a una nueva manera de trabajar que en cierta medida se está construyendo en el camino. Si por un lado esto ha implicado a veces ritmos más pausados de ejecución, por el otro garantiza que el Programa esté insertado en las dinámicas nacionales. Además, la progresiva concreción del proceso de actualización del modelo socioeconómico del País ha venido fortaleciendo la pertinencia del PC y su potencial de efectividad. Un ejemplo emblemático son las nuevas normas que regulan la comercialización de los productos artesanales y agropecuarios, que de ahora en adelante podrán venderse a los hoteles turísticos a precios que se definen en base a negociaciones libres entre los productores particulares y los compradores, lo cual genera condiciones propicias para dinamizar la economía local.

La complejidad que implica la coordinación entre tantos actores en el contexto de los desafíos arriba mencionados, explica en parte los atrasos en la implementación, en comparación con la planificación inicial del PC. 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 ejes estratégicos del PC. 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 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 casos 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 de espera entre la llegada al País y la entrega a los beneficiarios tiene a que ver con aspectos administrativos vinculados a los procesos de liberación aduanera y con aspectos logísticos relativo al trasporte de los bienes desde la ciudad capital hasta las Provincias y Municipios.

El atraso en la activación del fondo de crédito, como ya se mencionó en este informe, se debe precisamente a la necesidad de asegurar su inserción en el marco de los mecanismos de gestión de la Iniciativa Municipal de Desarrollo Local, que el Gobierno de Cuba promueve como uno de los ejes centrales de apoyo al proceso de descentralización. Si por un lado esto garantiza la reducción de los costos de transacción ya que evita crear estructuras y mecanismos paralelos a los que existen, por otro lado implica un proceso más complejo desde el punto de vista técnico y legal.

Finalmente, hay otros factores que, si bien en medida menor, han incidido en el ritmo de avance del PC. Estos incluyen el hecho que el equipo del MINAG se haya estabilizando solamente a partir del segundo año de implementación, lo cual ha incidido negativamente en la interlocución con dicho Ministerio en el marco de las instancias de gestión del PC y en el arranque de algunas actividades. Asimismo, las entrevistas conducidas durante la misión revelaron que la búsqueda de esta interlocución de parte de las agencias de la ONU, pudo haber sido más proactiva a lo largo de todo el período. Otro factor que en parte ha incidido en la implementación del PC es el hecho que la Oficina Nacional del Programa (ONP) *de facto* concentra también las funciones de la Oficina Nacional de Coordinación (ONC) que incluyen responsabilidades de interlocución y coordinación de toda la colaboración internacional en el País. Esto ha generado en algunos casos cuellos de botellas en la coordinación interna al PC. Al respecto, cabe destacar que la entrevistas conducidas durante la misión de valuación revelaron que las instituciones nacionales, en particular el MINCEX, están concientes de está situación y están estudiando medidas correctivas para desconcentrar funciones y permitir una dedicación más exclusiva de la ONP a la coordinación del Programa Conjunto.

### *3.5. Escenarios de Sostenibilidad*

En esta sección se resumen los que 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 en 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 el incremento y la diversificación de la producción y para el avance y progresiva consolidación del proceso de descentralización, sus impactos se podrán medir en el medio y 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 temporal 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 la IMDL. De acuerdo a los datos proporcionados al evaluador por la ONP, el monto destinado al fondo de crédito representa el 2% de la IMDL. Asimismo, de acuerdo a entrevistas realizadas con la Oficina del MINCEX, los aportes financieros en los otros ejes de acción 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 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 es 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 de acción puedan converger de manera óptima entre ellos en el espacio y en el tiempo, un tema que fue ampliamente discutido en este informe.

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 y con la rentabilidad de los

proyectos productivos que se pretende financiar con el fondo de crédito, que debe ser analizada detalladamente en cada caso, lo cual es una tarea que va más allá del alcance de esta evaluación.

***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

2. La actuación coordinada entre varias instituciones y programas inevitablemente implica un ritmo no siempre regular y fluido de ejecución; sin embargo, por otro lado esta dinámica se convierte en factor de efectividad y sostenibilidad en la medida en que multiplica y optimiza recursos, genera una masa crítica mayor de instituciones e individuos comprometidos con el mismo proceso y asegura que esto se articule con las dinámicas político institucionales del País.

3. Aunque todavía no es posible medir efectos e impactos consolidados, los avances del Programa que la evaluación ha podido verificar van en la dirección de los resultados esperados y están contribuyendo a generar condiciones propicias para la dinamización de la economía local, la generación de ingresos para los ciudadanos y los gobiernos locales y el fortalecimiento del rol de los Municipios como entidades reguladoras del desarrollo local, lo cual representa una contribución importante al incipiente proceso de descentralización del País.

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 diversas líneas de acción, en particular entre la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación, la entrega de insumos para la producción y la activación del fondo de crédito, que hasta la fecha ha limitado las sinergias internas al PC y el pleno despliegue de su potencial de efectividad.

5. Los desfases a los cuales se hizo referencia en el punto 4 se debe en buena medida a los 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.

6. 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 imponen que el PC tenga la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico en una constante búsqueda de equilibrio entre eficiencia y sostenibilidad en el marco de las prioridades nacionales.

7. 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.

8. 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.

## *5. 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 optimizar las sinergias internas al PC 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. Se recomienda agilizar lo más posible la definición de los mecanismos legales para la activación del fondo de crédito, asegurándose que esto se inserte en los objetivos de la Iniciativa Municipal de Desarrollo Local promovida por el Gobierno de Cuba, sin perder de vista los grupos meta y los territorios seleccionados como beneficiarios del Programa Conjunto.

4. Se recomienda hacer un análisis de los recursos financieros no comprometidos de cara a los 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 de la maquinaria entregada por el PC y la activación del fondo de crédito.

6. Se recomienda mantener la estabilidad que se ha logrado en la participación del Equipo del MINAG en las instancias de coordinación del PC e incrementar su liderazgo como actor estratégico en el marco del Programa.

7. Se recomienda dar seguimiento al análisis que el MINCEX ya esta haciendo para desconcentrar algunas de las funciones que actualmente están bajo la responsabilidad de la ONP, para permitirle una dedicación más exclusiva a la coordinación del Programa Conjunto y a la agilización de sus procesos.

8. 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 Conjunto.

## Anexo II

## Lista de principales documentos consultados para el informe de Gabinete

- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.
- 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 Descentralización
- Joint Implementation Guidelines
- Acta de Reunion Grupo de Referencia de la Evaluación
- Communication and Advocacy Strategy
- Términos de Referencia de la Ventana Temática Desarrollo y Sector Privado

## Anexo III

### Preguntas de Evaluación

**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?

**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?

**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?