



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS CUBA



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS

CUBA

DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO
GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia
DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO



INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE EVALUACIONES

Afganistán (República Islámica de)	Costa Rica	Lao (República Democrática Popular)	Senegal
Albania	Côte d'Ivoire	Liberia	Serbia
Angola	Croacia	Libia	Seychelles
Argelia	Cuba	Macedonia del Norte	Sierra Leona
Argentina	Djibouti	Malawi	Siria
Armenia	Ecuador	Malasia	Somalia
Azerbaiján	Egipto	Maldivas	Sri Lanka
Bahrein	Emiratos Árabes Unidos	Malí	Sudán
Bangladesh	El Salvador	Marruecos	Sudán del Sur
Barbados y OECO	Eswatini	Mauritania	Tayikistán
Belarús	Etiopía	México	Tanzania
Benin	Filipinas	Moldova (República de)	Tailandia
Bhután	Gabón	Mongolia	Timor Oriental
Bolivia	Georgia	Montenegro	Togo
Bosnia y Herzegovina	Ghana	Mozambique	Túnez
Botswana	Guatemala	Namibia	Turquía
Brasil	Guinea-Bissau	Nepal	Uganda
Bulgaria	Guinea Ecuatorial (República de)	Nicaragua	Ucrania
Burkina Faso	Guayana	Níger	Uruguay
Cabo Verde	Honduras	Nigeria	Uzbekistán
Camboya	India	Pakistán	Vietnam
Camerún	Indonesia	Panamá	Yemen
Chad	Irak	Papua Nueva Guinea	Zambia
Chile	Islas del Pacífico	Paraguay	Zimbabwe
China	Jamaica	Perú	
Colombia	Jordania	República Centroafricana	
Congo (República Democrática del)	Kenya	Rwanda	
Congo (República del)	Kirguistán	Santo Tomé y Príncipe	
	Kuwait		

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS: CUBA

Copyright © PNUD Marzo 2025, todos los derechos reservados.

Elaborado en los Estados Unidos de América.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desea dar las gracias a todos los que contribuyeron a esta evaluación.

EQUIPO DE LA OIE

Dirección: Isabelle Mercier (directora) y Richard Jones (director adjunto)

Jefa de Sección: Ana Rosa Monteiro Soares

Evaluador Principal: Eduardo Gómez Rivero

Evaluador Principal Asociado: Erika Bushi

Analistas de Investigación: Boaz Liesdek, Claudia Villanueva y Camila Matta

Consultores de evaluación: Alberto Núñez Sabarís, Luis David Grajeda Roldán y Yoel Martínez González

Miembros del panel asesor de evaluación: Clemencia Vela y Michael Bamberger

Publicación y divulgación: Flora Jiménez e Iben Hjorth

Apoyo administrativo: Sonam Choetsho

La OIE no podría haber completado la evaluación sin el apoyo de las personas y entidades siguientes:

PARTES INTERESADAS Y ASOCIADOS

Personal del PNUD en Cuba: Fernando Hiraldo (Representante Residente), Ivan Zverzhanovski (Representante Residente Adjunto); Edith Felipe (Coordinadora del Programa); María Rosa Moreno (Oficial de Seguimiento y Evaluación), y todo el personal de la oficina en la República de Cuba que contribuyó con su tiempo para llevar a cabo esta evaluación.

Otras partes interesadas y asociados: Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) en representación del Gobierno de la República de Cuba, entidades nacionales que participan en la cooperación con el PNUD, representantes de los organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	iv
RESUMEN DE LA EVALUACIÓN: CUBA	1
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN	3
1.1 Finalidad, objetivos y alcance de la evaluación	4
1.2 Metodología de evaluación	4
1.3 Desafíos y limitaciones de la evaluación	6
1.4 Contexto del país	6
1.5 El PNUD en Cuba	8
CAPÍTULO 2. RESULTADOS	11
2.1 Posicionamiento estratégico y alianzas	12
2.2 Resultado 1: descentralización	15
2.3 Resultado 2: productividad económica	19
2.4 Resultado 3: ecosistemas, cambio climático y reducción del riesgo de desastres	23
2.5 Resultado 4: servicios públicos y asistenciales accesibles y de alta calidad	31
2.6 Cuestiones transversales	35
CAPÍTULO 3. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN	42
3.1 Conclusiones	43
3.2 Recomendaciones y respuesta de la Dirección	45
3.3 Respuesta de la Dirección	48
ANEXOS	59

RECUADROS

RECUADRO 1: Preguntas de evaluación	4
--	---

GRÁFICOS

Gráfico 1: Gastos del programa por áreas temáticas, 2020-2023	1
Gráfico 2: Fuentes de financiamiento del programa para el país, 2020-2023	1
Gráfico 3: Línea de tiempo de políticas públicas relevantes y factores contextuales recientes	7
Gráfico 4: Alineación del DPP con el PNDES 2030 y el MCNUDES	9
Gráfico 5: Presupuesto del programa y gastos por año, 2020-2023	10
Gráfico 6: Gasto por categoría de fondo, 2020-2023	10
Gráfico 7: Presupuesto y gastos por año (resultado 1)	15
Gráfico 8: Gastos por donante (resultado 1)	15
Gráfico 9: Presupuesto y gastos por año (resultado 2)	19
Gráfico 10: Gastos por donante (resultado 2)	19
Gráfico 11: Presupuesto y gastos por año (resultado 3)	24
Gráfico 12: Gastos por donante (resultado 3)	24
Gráfico 13: Presupuesto y gastos por año (resultado 4)	32
Gráfico 14: Gastos por donante (resultado 4)	32
Gráfico 15: Número de proyectos por marcador de género	38
Gráfico 16: Gasto por marcador de género	38

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALASS	Autoabastecimiento Local para una Alimentación Sana y Sostenible
BASAL	Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local
BCC	Banco Central de Cuba
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CEDEM	Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana
CIFRA	Apoyo a la Conformación del Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS en Cuba
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DPP	Documento del programa para el país
EIPP	Evaluación independiente del programa para el país
ETP	Educación Técnica y Profesional
EE. UU.	Estados Unidos de América
FVC	Fondo Verde para el Clima
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
HCFC	Hidroclorofluorocarbonos
HSH	Hombres que tienen relaciones sexuales con hombres
IPM	Índice de pobreza multidimensional
INFF	Marco Nacional Integrado de Financiamiento
INRH	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
INOTU	Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo
INSMET	Instituto de Meteorología
LGBTQI+	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, queer e intersexuales
MCNUDS	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
MEP	Ministerio de Economía y Planificación
MFP	Ministerio de Finanzas y Precios
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINCEX	Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera
MIPYMES	Microempresas y pequeñas y medianas empresas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIE	Oficina Independiente de Evaluación
ONEI	Oficina Nacional de Estadística e Información

OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
PADIT	Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNDES 2030	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RBLAC	Dirección Regional para América Latina y el Caribe
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VUINEX	Ventanilla Única para la Inversión Extranjera

Resumen ejecutivo: Cuba

El panorama sociopolítico de Cuba se caracteriza por su modelo de gobierno socialista y un enfoque de desarrollo planificado en una economía de ingresos medios-altos. El país alcanzó un nivel alto de desarrollo humano, como resultado de las políticas sociales implementadas, una tasa elevada de alfabetización y el acceso universal al sistema de salud pública, aunque, actualmente enfrenta importantes desafíos a nivel socioeconómico. Dado que su economía depende, en gran medida, del turismo y las remesas, es vulnerable a perturbaciones externas, como la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), en un contexto impactado por sanciones externas. El acceso a la energía, el impulso de la diversificación económica, la resiliencia al cambio climático y la gestión de fenómenos, como la migración y el envejecimiento de la población, son desafíos clave para lograr el desarrollo sostenible.

El programa del PNUD para el país (2020-2024) se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 (PNDES 2030). PNUD aprovechó sus fortalezas en materia de apoyo técnico y operativo para acompañar la implementación de políticas públicas. El programa abordó cuatro resultados principales: el avance en el proceso de descentralización, una mayor productividad económica, la mejora en la protección de los recursos naturales, la resiliencia climática y la gestión del riesgo de desastres, y la mejora del acceso a servicios públicos y sistemas de protección social de calidad, con énfasis en poblaciones vulnerables.

GRÁFICO 1: Gastos del programa por áreas temáticas, 2020-2023



GRÁFICO 2: Fuentes de financiamiento del programa para el país, 2020-2023



Fuente: Oficina Independiente de Evaluación del PNUD

Hallazgos y conclusiones

En la evaluación, se destacó la coherencia del programa del PNUD con ciclos anteriores y su papel como asociado de confianza de Cuba, en vista de su rigor técnico y su eficacia operacional. La capacidad de adaptación y las respuestas rápidas e innovadoras del PNUD —máxime durante la pandemia de la COVID-19 y tras el impacto de desastres naturales— consolidaron su credibilidad como asociado para el desarrollo. El PNUD contribuyó al fortalecimiento de la gobernanza local, así como a la transformación productiva, reforzando el proceso de descentralización del país, el fortalecimiento de los sistemas de información e incentivando la transformación digital. Articuló una cartera

pertinente y de gran alcance sobre gestión sostenible de los ecosistemas naturales, resiliencia al cambio climático y reducción del riesgo de desastres. Se avanzó en la ampliación, de derechos y la remoción de barreras relacionadas con los derechos humanos y la igualdad de género que limitaban el acceso a la salud de las poblaciones vulnerables.

La evaluación también permitió observar cómo los diferentes desafíos a los que se enfrentó Cuba en este ciclo reforzaron la pertinencia de las intervenciones del PNUD; no obstante, la compleja situación socioeconómica ralentizó el potencial impacto del trabajo en el fortalecimiento de las cadenas de valor agrícolas y la modernización del sistema bancario. Se identificó además la necesidad de continuar fortaleciendo la capacidad a nivel subnacional para la aplicación efectiva de políticas a nivel local, y de continuar movilizando recursos para complementar la cofinanciación nacional, como se evidenció en el área de salud. La compleja situación energética demostró la importancia de acompañar la transición energética y la promoción de un desarrollo económico menos intenso en carbono, lo que requerirá una escala y una financiación muy superiores a las que se observan actualmente en los proyectos del PNUD.

Recomendaciones

En aras de fortalecer la labor del PNUD en Cuba en apoyo de las prioridades nacionales de desarrollo, en la evaluación se formularon seis recomendaciones, a saber:

Recomendación 1: El PNUD debería promover aún más la transformación digital y movilizar financiamiento para el desarrollo en Cuba. A tales efectos, debería reforzar la colaboración interinstitucional y multinivel de un modo que involucre a los ministerios clave para apoyar al país en el progreso hacia el logro de las metas del PNDES 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El PNUD debería hacer hincapié en los sistemas de información, estadísticas, instrumentos de gestión basados en los resultados, así como en la aplicación de metodologías multidimensionales con miras a apoyar la toma de decisiones y con foco en las principales políticas sociales.

Recomendación 2: El PNUD debería aprovechar su posicionamiento estratégico y sus conocimientos en materia de desarrollo local y transformación productiva en el país en apoyo de la agenda de productividad económica del Gobierno, teniendo en cuenta la capacidad existente y las ventajas comparativas de cada zona, para maximizar los resultados e impactos de sus intervenciones.

Recomendación 3: El PNUD debería seguir apoyando la transición hacia un modelo energético resiliente y menos intensivo en carbono para Cuba, aprovechando tanto su capacidad para atraer fondos para el desarrollo como su experiencia en la promoción de infraestructuras de energía renovable.

Recomendación 4: En las áreas de resiliencia al cambio climático y reducción del riesgo de desastres, el PNUD debería continuar promoviendo iniciativas orientadas a la gestión racional y sostenible de los recursos hídricos, reforzando los sistemas de monitoreo de la calidad del agua y ampliando el alcance de su apoyo a la prevención del riesgo sísmico.

Recomendación 5: El PNUD debería aprovechar su capacidad de convocatoria y la experiencia acumulada en el sector de la salud del país —resultado de su amplia colaboración con las autoridades cubanas, los actores claves y el Fondo Mundial— a fin de fortalecer y modernizar otras áreas estratégicas del sistema nacional de salud.

Recomendación 6: El PNUD debería seguir fortaleciendo la capacidad de su personal para que se incorpore la perspectiva de género y aprovechar las nuevas oportunidades de política pública para acelerar el cierre de las brechas de género, dismantelar las causas estructurales de las desigualdades de género y prevenir y responder a la violencia de género. El PNUD debería fortalecer el enfoque de los derechos, actualizar las métricas y considerar la interseccionalidad con otros grupos de población que corren el riesgo de quedar rezagados, en todas las etapas del ciclo del programa.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN



1.1 Finalidad, objetivos y alcance de la evaluación

Durante las evaluaciones independientes de los programas para los países (EIPP), se recopilan datos evaluativos para demostrar las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo en cada país, así como se analiza la eficacia de las estrategias de este organismo a la hora de facilitar y aprovechar los esfuerzos nacionales encaminados a lograr resultados de desarrollo. Las EIPP se llevan a cabo dentro de las disposiciones generales contenidas en la política de evaluación del PNUD¹.

El objetivo de la EIPP es doble: fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales y su Junta Ejecutiva, y promover el aprendizaje con base empírica para incorporarlo a la elaboración del nuevo programa para el país.

La presente corresponde a la segunda evaluación a nivel de país que lleva a cabo la OIE en la República de Cuba². Esta EIPP abarcó la labor del PNUD que se realizó en el marco del documento del programa para el país (DPP) 2020-2024 hasta octubre de 2023. Asimismo, comprende el programa del PNUD en su totalidad y todas las fuentes de financiación, entre ellas, los recursos ordinarios del PNUD, los donantes y el Gobierno. En la EIPP también se examinaron las estrategias que se iniciaron en el ciclo de programación anterior y continuaron en el actual, de conformidad con el mandato de la evaluación (anexo 1).

1.2 Metodología de evaluación

La EIPP se guía por cuatro preguntas principales de evaluación (véase el recuadro 1). Entre otras esferas de interés, en la EIPP, se prestó mucha atención a la forma en que la pandemia de la COVID-19 afectó la ejecución del programa previsto para el país y a la medida en que la respuesta del PNUD a la pandemia contribuyó a los esfuerzos de socorro y recuperación del Gobierno. En la EIPP, se presentan hallazgos, conclusiones y recomendaciones, que servirán como insumo para la elaboración del próximo programa del PNUD en Cuba.

Los principales destinatarios de la evaluación son la oficina del PNUD en Cuba, la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC), la Junta Ejecutiva del PNUD y el Gobierno de Cuba. También se espera que otros organismos de las Naciones Unidas y partes interesadas en el desarrollo del país utilicen la evaluación como insumo para sus trabajos.

La EIPP se llevó a cabo de acuerdo con el proceso y la metodología aprobados para la OIE (véase el marco de evaluación en el anexo 2) y se adhirió a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas³. Al comienzo de la evaluación, el equipo identificó y validó —con la oficina del PNUD en el país— la lista de todos los proyectos del ciclo de programación que sirvió de base para el análisis (véase la lista completa de proyectos en el anexo 3). A continuación, se llevó a cabo un análisis de los principales datos

RECUADRO 1: Preguntas de evaluación

1. ¿Qué se propone lograr el programa del PNUD para el país durante el período que se examina?
2. ¿En qué medida el programa ha alcanzado (o es probable que alcance) los objetivos previstos?
3. ¿En qué medida el PNUD ha sido capaz de adaptarse a la pandemia de la COVID-19 y apoyar el proceso de preparación, respuesta y recuperación del país?
4. ¿Qué factores contribuyeron u obstaculizaron el desempeño del PNUD y, en última instancia, la sostenibilidad de los resultados?

¹ Véase <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>.

² Véase la primera EIPP de la OIE (2019) aquí: <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/cuba.shtml>.

³ Véase el sitio web del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>.

del contexto de país, el examen del material de referencia, como las estrategias del programa para el país, los documentos de proyectos y programas, los informes de seguimiento, las auditorías, las evaluaciones (véase la lista completa de documentación en el anexo 4) y un análisis de las partes interesadas (véase la lista completa de las partes interesadas consultadas en el anexo 5). En la evaluación, se buscó lograr una representación equilibrada de los diferentes tipos de actores que participaban en el programa, incluidos funcionarios gubernamentales, asociados en la ejecución de proyectos, grupos de beneficiarios, organismos de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo, entre ellos las organizaciones donantes, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico.

En la evaluación, se empleó un sistema de calificación para evaluar el desempeño del programa en el país, utilizando los cinco criterios de evaluación acordados internacionalmente: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad (criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD] de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE])⁴. Se evaluó la pertinencia y coherencia del programa del PNUD para el país en relación con las principales políticas y estrategias nacionales de desarrollo, los cambios en el contexto nacional y las intervenciones de otros organismos internacionales en el país. También se examinó la capacidad del PNUD para adaptarse a los cambios en el contexto y responder a las necesidades y prioridades nacionales de desarrollo. La eficacia del programa se analizó mediante una evaluación de los progresos realizados en la consecución de los productos previstos y el grado en que esos productos contribuyeron a los resultados esperados en el DPP. A fin de determinar la eficiencia, se evaluó hasta qué punto los resultados se obtuvieron de manera económica y oportuna. Se analizó la sostenibilidad mediante el estudio de la probabilidad de que los beneficios netos continúen después de las intervenciones. En la EIPP, se examinaron los factores específicos que han influido en el programa, tanto positiva como negativamente, teniendo en cuenta todos los criterios. Los resultados de la calificación de la ejecución del programa para el país figuran en el anexo 6.

La evaluación se basó en la información que se recopiló de diferentes fuentes y se trianguló antes del análisis final. Entre ellas, se encuentran:

- Un examen de los datos clave del contexto nacional y de la documentación del PNUD sobre proyectos y programas, informes de auditoría, evaluaciones descentralizadas, documentos de investigación y otras publicaciones relacionadas con el país⁵.
- Un cuestionario preliminar exhaustivo enviado por la OIE a la oficina del PNUD en el país en julio de 2023. Los resultados del ciclo del programa reportados ahí se debatieron y se cotejaron durante la misión sobre el terreno en octubre de 2023.
- El equipo evaluador realizó visitas de campo en las siguientes localidades que se seleccionaron por haber sido sitios de ejecución de diferentes proyectos y distintas áreas temáticas: Artemisa, Pinar del Río, Villa Clara, Sancti Spíritus y Ciego de Ávila.
- Un análisis de los resultados y productos del programa, el estado de sus indicadores (véase el anexo 7) y las teorías subyacentes del cambio, y un inventario de los proyectos ejecutados con respecto a los objetivos establecidos en el DPP. La recopilación de datos se complementó con un análisis mediante un sistema de información geográfica (véase el anexo 8).

⁴ El sistema de calificación de la OIE del PNUD se puede consultar aquí: <http://web.undp.org/evaluation/ratingsystem.shtml>.

⁵ En el período objeto de examen se llevaron a cabo trece evaluaciones descentralizadas. La evaluación de la calidad de un informe fue satisfactoria, siete fueron moderadamente satisfactorias, dos fueron moderadamente insatisfactorias y tres no han sido calificadas. Los informes de evaluación se pueden consultar aquí: <https://erc.undp.org/evaluation/units/196?status=2>.

- Se utilizaron grupos focales y se realizaron entrevistas semiestructuradas a 108 partes interesadas en el programa —de ellas un 54 por ciento fueron mujeres— para recopilar datos, evaluar las percepciones sobre el alcance y la eficacia de las intervenciones del programa, determinar los factores que afectan el desempeño e identificar las fortalezas y debilidades del programa.

De conformidad con la Estrategia de Igualdad de Género del PNUD, en la evaluación se examinó el grado de incorporación de la perspectiva de género en todo el programa y las operaciones en el país. Los marcadores de género del PNUD permitieron hacer un seguimiento de la asignación de recursos a la igualdad de género en el programa. Se utilizó la escala de eficacia de los resultados de género (GRES) de la OIE para realizar un análisis de los resultados del programa con perspectiva de género⁶. En la medida de lo posible, se recopilaron datos desglosados por sexo, que se evaluaron en función de los resultados del programa.

Se garantizó la calidad del informe de la EIPP mediante procesos de examen interno y externo antes de ser presentado a la oficina en el país y a la RBLAC para que formularan observaciones y determinaran posibles errores de hecho. A continuación, el informe revisado se envió al Gobierno de Cuba y a otros asociados nacionales para que hicieran observaciones. Se celebró una última reunión informativa por videoconferencia, en la que participaron representantes de las principales partes interesadas del programa. El encuentro ofreció una oportunidad adicional para examinar los resultados de la evaluación y las formas de avanzar en el próximo ciclo, incluida la respuesta de la Dirección que presentó la oficina del PNUD en el país.

1.3 Desafíos y limitaciones de la evaluación

El equipo evaluador experimentó dificultades logísticas debido a la escasez de combustible que afectó a todo el país en 2023. Esta crisis repercutió en la capacidad del equipo evaluador para viajar a las regiones más orientales, pero gracias a la colaboración de la oficina en el país y las autoridades provinciales y municipales se pudo llegar a las regiones centrales de Cuba. Asimismo, debió suspenderse la visita a comunidades que se benefician de proyectos de energía renovable en una zona remota de difícil acceso, debido a las condiciones meteorológicas adversas, que hicieron que las carreteras fueran intransitables. Estas limitaciones redujeron las posibilidades de observación directa de los resultados y de interacción en persona con los beneficiarios. La exclusión de las zonas de más difícil acceso podría haber generado sesgos positivos en los hallazgos. El equipo evaluador mitigó estas limitaciones ampliando las entrevistas y reuniendo información secundaria adicional, pruebas gráficas o audiovisuales de los resultados del proyecto, cuando estuvieron disponibles.

1.4 Contexto del país

La República de Cuba es un archipiélago con una población de 10,05 millones de habitantes, según datos de 2023⁷. La isla principal —ubicada al sur de Florida, Estados Unidos de América (EE. UU.), y al oeste de Haití— es la más grande del Mar Caribe. La Constitución de 2019 reafirmó a Cuba como un Estado socialista de derecho y una república unitaria e indivisible. Su sistema económico socialista estableció una dirección planificada de la economía y la propiedad estatal de los medios de producción. Cuba tiene un sistema político de partido único, en el que el Partido Comunista de Cuba es el único partido oficial.

A pesar de desafíos económicos significativos, Cuba se mantuvo como un país de ingresos medios-altos y ocupó el puesto 85 en el índice de desarrollo humano 2023/2024, en la categoría de desarrollo humano alto⁸. Con un promedio de 10,5 años de escolaridad y una esperanza de vida al nacer de 78,2 años, Cuba

⁶ La GRES permite clasificar los resultados de género en cinco categorías: negativo, insensible, orientado, sensible y transformador en materia de género.

⁷ Datos de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) de la República de Cuba al 31 de diciembre de 2023.

⁸ PNUD (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024*.

superó a muchas naciones con un ingreso nacional bruto per cápita comparable en 2022⁹. En términos de salud, Cuba recibió la validación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de eliminación de la transmisión materno infantil del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y la sífilis en 2015. Aun así, los casos de VIH están en constante aumento en el país, especialmente, entre los hombres¹⁰. El logro de Cuba en la formulación de vacunas contra la COVID-19 fue un modelo para otros países en desarrollo¹¹.

La economía cubana se ha visto gravemente afectada por las sanciones impuestas por los EE. UU. en forma de bloqueo económico. En repetidas ocasiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado resoluciones en las que se pide que se ponga fin a esta situación¹². Desde 2020, el país se encuentra en una profunda crisis económica, lo que ha provocado uno de los ajustes macroeconómicos más significativos en decenios. La pandemia de la COVID-19 afectó severamente al turismo, un sector clave en la economía cubana. En 2023, el turismo mostró algunos signos de recuperación, ya que se recibió a 2,4 millones de visitantes internacionales registrados, pero eso solo representa el 42,8 por ciento de las cifras de 2019¹³. Además, la designación de Cuba como Estado patrocinador del terrorismo por parte de los EE. UU. en 2021 dificultó aún más su inserción en el comercio internacional, las operaciones financieras y la atracción de inversión extranjera directa¹⁴. El nuevo sistema monetario, junto con los desequilibrios macroeconómicos y estructurales preexistentes, desencadenó una tendencia inflacionaria generalizada. A principios de 2024, se puso en marcha un nuevo conjunto de acciones destinadas a reducir el déficit fiscal, que incluyeron el aumento del costo de la gasolina, la electricidad y el gas natural licuado.

GRÁFICO 3: Línea de tiempo de políticas públicas relevantes y factores contextuales recientes



Fuente: OIE

⁹ *Ibidem*. Véase: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/generic-image/hdr2023-24reportsp.pdf>.

¹⁰ ONUSIDA. Atlas de Grupos de Población Clave, véase: <https://kpatlas.unaids.org/dashboard>.

¹¹ Véanse: Organización Panamericana de la Salud (OPS), <https://www.paho.org/journal/en/articles/equity-and-cuban-national-health-systems-response-covid-19-0>; Harvard, School of Public Health, <https://www.hsph.harvard.edu/news/hsph-in-the-news/cubas-covid-19-vaccine-success-could-serve-as-global-model-report/>; Wylie, L.L. (2021), Cuba's response to COVID-19: lessons for the future, *Journal of Tourism Futures*, Vol. 7 N° 3, pp. 356-363, <https://doi.org/10.1108/JTF-10-2020-0187>.

¹² La última resolución, titulada "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba" (documento A/78/L.5), fue aprobada el 2 de noviembre de 2023 por 187 votos a favor, dos en contra y una abstención.

¹³ Datos de la ONEI, 2023.

¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*.

La Constitución de 2019 establece que todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada (art. 77). Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Cuba gasta anualmente 1.700 millones de dólares de los Estados Unidos en importación de alimentos, lo que aproximadamente equivale al 70 por ciento de consumo¹⁵. Su dependencia de la importación de alimentos esenciales sigue siendo un importante desafío para el desarrollo, que se ha intensificado en los últimos años debido al complejo contexto internacional y sus efectos sobre los precios mundiales de alimentos y combustibles.

En los últimos años, ha habido una rápida aceleración de las tendencias migratorias preexistentes en la población cubana. De 2015 a 2020, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas informó un aumento del 17 por ciento en la población emigrante cubana. En el informe *Tendencias Migratorias en las Américas*, se señala que el número de cubanos que cruzaron irregularmente por Honduras había aumentado un 1,306 por ciento entre 2021 y 2022, lo que equivale a 73.681 personas¹⁶.

Cuba tuvo un índice de desarrollo en relación con el género de 0,96 en 2021, y está cerca de alcanzar la paridad de género en tres dimensiones básicas del desarrollo humano¹⁷. Sin embargo, según datos de ONU Mujeres, en 2018, el 4,6 por ciento de las mujeres de 15 a 49 años experimentaron violencia física o sexual por parte de una pareja íntima en los 12 meses anteriores. Además, las estadísticas muestran una distribución desigual de las responsabilidades domésticas, ya que las mujeres y las niñas mayores de 15 años dedican el 21 por ciento de su tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, en comparación con el 12,5 por ciento del tiempo que los hombres destinan a estas actividades¹⁸.

Cuba tiene un clima tropical y alberga una rica biodiversidad, pero al igual que otras naciones del Caribe, sufre los efectos del cambio climático, como sequías prolongadas, niveles elevados del mar, aguas oceánicas más cálidas y tormentas cada vez más intensas. Entre 2012 y 2022, el 78 por ciento de todos los nuevos desplazamientos internos registrados en la región del Caribe ocurrieron en Cuba, en su mayoría debido a amenazas naturales¹⁹. Los huracanes Ian (2022) e Idalia (2023) causaron daños considerables en el país. Cuba participa activamente en iniciativas globales para abordar el cambio climático, ratificó el Acuerdo de París en 2016 y presentó su primera contribución determinada a nivel nacional en 2020. En ella, se esbozaron las políticas y medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, centrándose en los sectores de la energía, la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra²⁰. A pesar de tener como objetivo aumentar sus fuentes de energía renovables al 37 por ciento para 2030, en 2021 la mayor fuente de energía fue el petróleo (79 por ciento), seguida de los biocombustibles (14 por ciento) y el gas natural (6 por ciento), y solo el 0,4 por ciento fue suministrado por energía eólica, solar e hidroeléctrica²¹.

1.5 El PNUD en Cuba

Cuba formalizó su asociación con el PNUD en 1973. Durante los últimos 50 años, el PNUD ha apoyado a Cuba en las áreas de salud, transformación productiva, desarrollo humano con equidad, empoderamiento económico de las mujeres, sostenibilidad, biodiversidad, adaptación al cambio climático, resiliencia y reducción del riesgo de desastres²². La anterior EIPP (2019) concluyó que el PNUD desempeñó un papel

¹⁵ PMA (2021). Proyecto de resumen de las labores del periodo de sesiones anual de 2021 de la Junta Ejecutiva, véase: https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000133622.

¹⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2023). *Tendencias Migratorias en las Américas: marzo-junio 2023*, véase: <https://lac.iom.int/es/resources/tendencias-migratorias-en-las-americas-marzo-junio-2023>.

¹⁷ PNUD (2024). Véase: <https://hdr.undp.org/gender-development-index#/indicies/GDI>.

¹⁸ ONU Mujeres (2024). Véase: <https://data.unwomen.org/country/cuba>.

¹⁹ OIM (2023). *Tendencias Migratorias en las Américas*, véase: https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbd12601/files/documents/2024-07/es_tendencias_marzo_junio_2023_vf.pdf.

²⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. NDC Registry. Véase: <https://unfccc.int/es/NDCREG>.

²¹ Agencia Internacional de la Energía (AIE), 2022. Véase: <https://www.iea.org/countries/cuba/energy-mix>.

²² Véanse más detalles aquí: <https://www.undp.org/es/cuba/PNUD-50-Cuba>.

fundamental en el fortalecimiento de la capacidad nacional para el desarrollo descentralizado, apoyó la aplicación del marco de la política energética cubana, la modernización de la banca y la respuesta al VIH/SIDA, y fomentó la colaboración interinstitucional²³.

El actual programa para el país (2020-2024) se alineó con el PNDES 2030²⁴, ya que se centró en la eficacia del Gobierno, la transformación productiva, los recursos naturales, el medio ambiente y la energía, la salud y el desarrollo humano (véase el gráfico 4). El diseño se guió por el Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021 a nivel institucional, así como por las áreas prioritarias seleccionadas en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) para Cuba 2020-2024 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

GRÁFICO 4: Alineación del DPP con el PNDES 2030 y el MCNUDS



Fuente: OIE

El PNUD se propuso aplicar **estrategias de desarrollo local integrales, sostenibles, equitativas e inclusivas** como parte del proceso de descentralización, a fin de apoyar la aplicación de la nueva Constitución. Para lograr este resultado, el PNUD programó el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno nacional y gobiernos locales y su participación. Se esperaba que los nuevos mecanismos descentralizados mejoraran la participación ciudadana, garantizando al mismo tiempo la planificación, gestión y ejecución efectiva de los procesos de descentralización. El programa también tenía por objeto ampliar el apoyo al desarrollo local y reforzar la capacitación técnica, al tiempo que se mejoraban los sistemas estadísticos nacionales y locales mediante un enfoque que tuviera en cuenta las cuestiones de género.

Como segundo resultado, el PNUD buscó **lograr niveles más elevados de productividad económica y de aprovechamiento del potencial humano** en sectores nacionales clave. El PNUD tenía como objetivo impulsar las cadenas de valor locales sostenibles en el sector agroalimentario, promover la adopción de

²³ OIE-PNUD (2019). *Independent Country Programme Evaluation Cuba*, véase: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/14958>.

²⁴ Véase: <https://www.mep.gob.cu/es/pndesods-2030/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030>.

energía sostenible y crear oportunidades de empleo, con enfoques transversales de género y generacionales. También se esperaba que esto fortaleciera la capacidad financiera de instituciones clave para ampliar las opciones de desarrollo.

El programa tenía por objeto mejorar la **protección y el uso racional de los recursos naturales y los ecosistemas**, la resiliencia al cambio climático y la gestión integral para la recuperación del riesgo de desastres. El PNUD dio prioridad a la incorporación de metodologías para fortalecer la resiliencia de las comunidades y facilitar un enfoque proactivo y de recuperación temprana que empodere a las comunidades. El PNUD esperaba restablecer los medios de subsistencia, aprovechar los recursos locales para producir materiales de construcción y crear oportunidades de empleo para los jóvenes, y promover el uso de fuentes de energía renovable.

Por último, el PNUD se propuso mejorar **la accesibilidad a los servicios públicos de calidad y los sistemas de protección social y de cuidados**. En consonancia con la promoción de la igualdad de género y los derechos humanos, parte de la estrategia consistió en integrar el análisis de la dinámica demográfica en la adopción de decisiones económicas y sociales, centrándose en los más vulnerables, las personas mayores y las personas con discapacidad e incorporando, al mismo tiempo, la perspectiva de género. El programa tenía como objetivo contribuir a la sostenibilidad de la respuesta nacional al VIH, los programas del sistema de salud y los programas integrales de prevención para grupos específicos (a saber, personas LGBTQI+)²⁵. También tenía como objetivo promover la creación de empleo para los jóvenes a través de una mejor capacitación técnica que se alinea con las estrategias de desarrollo local.

El marco de resultados del DPP se estructuró de acuerdo con estos cuatro resultados y nueve productos. El presupuesto quinquenal estimado en el DPP ascendió a 100,7 millones de dólares. Los gastos del programa superaron esta cifra a finales de 2023, un año antes de que finalizara el programa. Los presupuestos anuales se incrementaron de manera constante, pasando de 35 millones de dólares en 2020 a más de 50 millones de dólares en 2023 (véase el gráfico 5). En cuanto a los gastos, al cabo del primer año afectado por la COVID-19, la oficina en el país había ejecutado cerca de 30 millones de dólares anuales, de un total de 108,5 millones. Más de la mitad de los fondos provinieron de fuentes bilaterales o multilaterales, o bien estaban vinculados a fondos verticales (véase el gráfico 6).

GRÁFICO 5: Presupuesto del programa y gastos por año, 2020-2023

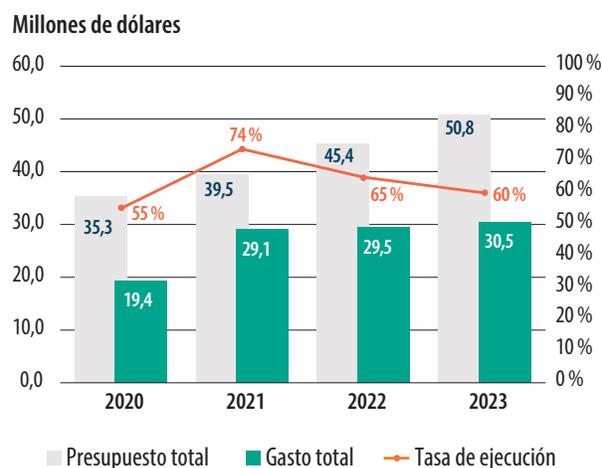
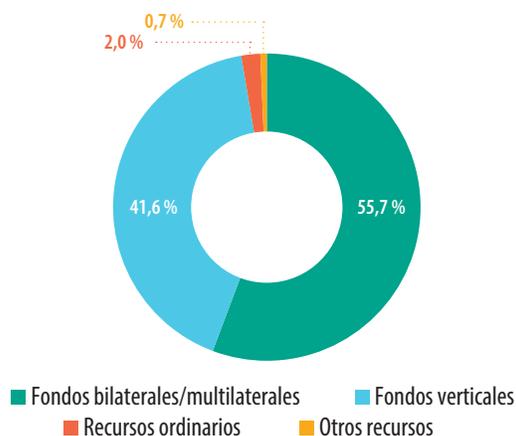


GRÁFICO 6: Gasto por categoría de fondo, 2020-2023



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

²⁵ La sigla LGBTQI+ significa personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales. El término agrupa a las personas con dichas orientaciones sexuales e identidades de género, así como a las comunidades formadas por ellas.

CAPÍTULO 2

RESULTADOS



2.1 Posicionamiento estratégico y alianzas

Hallazgo 1: posicionamiento estratégico. El PNUD es un asociado estratégico y de confianza para los encargados de la formulación de políticas y los donantes; se lo reconoce por su rigor técnico y su eficacia operacional. La rápida respuesta del PNUD ante emergencias reforzó esta percepción. El PNUD mantuvo el enfoque en la descentralización, el medio ambiente y la salud, al tiempo que abordó nuevos desafíos, como la integración de nuevos actores económicos, la promoción de las energías renovables o el acceso a la financiación para el desarrollo.

Las contrapartes del Gobierno, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas que respondieron a los fines de la evaluación reconocieron la confianza que las instituciones gubernamentales han depositado en el PNUD durante este ciclo de programación, así como su posición como asociado preferente en cuestiones programáticas económicas, ambientales y de gobernanza. Los beneficiarios destacaron no solo las posibilidades de acceso a fondos e insumos gracias al PNUD, que les permitieron llevar a cabo iniciativas productivas, sino también el apoyo recibido para el fortalecimiento organizativo y legal de sus organizaciones y redes. Esta confianza se funda en los 50 años de presencia del PNUD en Cuba —celebrados en 2023—, junto con el carácter multilateral de la institución. Durante este ciclo programático, el PNUD ha mantenido su apoyo a las prioridades de desarrollo del país de manera coherente, dando continuidad a iniciativas de larga data, como la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT)²⁶, el fortalecimiento de las cadenas de valor o la respuesta al VIH. La confianza generada y el alineamiento del DPP y los proyectos asociados con las prioridades del PNDES 2030 permitieron al PNUD trabajar en nuevos temas estratégicos, como la promoción de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), la atracción del financiamiento internacional o el fortalecimiento de estadísticas. Este posicionamiento como “agencia de referencia” confiable ya se destacó en la anterior EIPP.

Diferentes actores institucionales destacaron la imagen del PNUD como una organización que proporciona rigor técnico, identifica temas programáticos y metodologías pertinentes, capacidad operacional eficiente y demuestra capacidad de respuesta a emergencias. El rigor técnico estuvo ligado a la alta calidad técnica del personal del PNUD y al acceso a expertos internacionales, como lo demuestra la adopción de nuevos índices de medición socioeconómica, como el de pobreza multidimensional o el de vulnerabilidad multidimensional, entre otros ejemplos. Los encuestados, incluidos los donantes, reconocieron que la capacidad operacional posicionaba a la oficina en el país como un asociado particularmente eficaz para la gestión de la adquisición e importación de bienes y equipos para proyectos.

Los donantes consultados consideraron que el PNUD era un asociado fiable, incluso para la labor a nivel local, con capacidad operacional para gestionar proyectos financieros de gran envergadura. Destacaron el buen desempeño histórico del PNUD en el uso de los fondos asignados a salud y su capacidad de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). La respuesta a la COVID-19 permitió a la oficina demostrar esta capacidad operativa, que fue especialmente apreciada por los asociados en la ejecución sin presencia física en la isla. Además, permitió al PNUD posicionarse como asociado en la promoción de la digitalización, en consonancia con su Plan Estratégico. Las primeras contribuciones en esta área han dado resultados, como la modernización de las tecnologías de la información en el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX). El apoyo a la política nacional de medio ambiente “Tarea Vida” y la promoción del uso de energías renovables han posicionado al PNUD como un actor de referencia en el ámbito del desarrollo

²⁶ La PADIT comenzó en 2014 y ha recibido un importante apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS).

sostenible y la resiliencia al cambio climático. Esto se evidenció en el aumento de la cartera de proyectos que, en particular, se subvencionaron con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), y el nuevo acceso al Fondo Verde para el Clima (FVC).

Hallazgo 2: alianzas y rol integrador. El PNUD amplió con éxito su gama de alianzas en Cuba que, por primera vez, incluyó un banco multilateral. Su capacidad de convocatoria, la promoción de la cooperación interinstitucional y el apoyo para atraer fondos para el desarrollo fueron ampliamente reconocidos a nivel nacional, subnacional y local. El apoyo del PNUD a la cooperación Sur-Sur y el intercambio de experiencias con expertos internacionales siguieron fortaleciendo la capacidad nacional cubana. El PNUD participó activamente con otros organismos de las Naciones Unidas, pero podría haber profundizado aún más su rol integrador.

De conformidad con el Plan Estratégico del PNUD, en este ciclo la oficina en el país fortaleció las alianzas y amplió la colaboración con nuevos actores nacionales. Dada la pertinencia del PNDES 2030 a los fines del DPP, resultó de especial importancia el fortalecimiento de las alianzas con el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), responsable de la implementación de la Agenda 2030, y con el MINCEX, que supervisa la cooperación internacional. También fue pertinente el trabajo con el Banco Central de Cuba (BCC), el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en temas, como banca verde o datos para el desarrollo. Se fortalecieron varias asociaciones sectoriales mediante la ejecución de proyectos, que se describen con más detalle en los hallazgos programáticos del presente informe. La adopción de respuestas a la COVID-19 abrió la posibilidad de que el PNUD se posicionara en el área de la transformación digital, particularmente con el Ministerio de Comunicaciones. Asimismo, se establecieron alianzas para la transformación digital con la Universidad de las Ciencias Informáticas de La Habana y el Parque Científico Tecnológico de La Habana. Además, el PNUD amplió su alcance al forjar nuevas asociaciones con el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Energía y Minas. Dentro de las OSC, los encuestados destacaron el trabajo realizado con las redes de apoyo para la respuesta al VIH (véase el hallazgo 14) y el valor agregado de las alianzas del PNUD con la academia que apoyaron a la PADIT a nivel subnacional.

Este ciclo estuvo marcado por la alianza con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que reforzó su vínculo con el BCC. En 2022, el BCIE —el primer banco multilateral en otorgar un préstamo a Cuba por más de 60 años— aprobó un crédito por 46,6 millones de euros para impulsar la industria biofarmacéutica cubana mediante la mejora y ampliación de las capacidades de producción de las entidades del Grupo BioCubaFarma. El PNUD guio a Cuba durante la tramitación del préstamo, sobre la base de la experiencia en la gestión de las donaciones de emergencia iniciales que el BCIE otorgó a Cuba en respuesta a la crisis de la COVID-19 en 2020 y los fondos de emergencia de 2022 destinados a cubrir los daños causados por un incendio en la Base de Supertanqueros de Matanzas. Estas experiencias pusieron de relieve la importancia de una revisión temprana y exhaustiva de la documentación necesaria de la banca intermediaria y de un sólido sistema de supervisión de los desembolsos.

Asimismo, el PNUD fortaleció sus alianzas con los socios de cooperación y demostró su capacidad para movilizar financiamiento para el desarrollo y atraer fondos verticales para el medio ambiente en el país. Durante la evaluación, el PNUD recibió una valoración positiva de los asociados bilaterales²⁷. Esto pone de manifiesto la capacidad de ejecución del PNUD, que se refleja en el aumento de proyectos y fondos otorgados durante este ciclo. Varios donantes se interesaron en garantizar el apoyo del PNUD a las MIPYMES (en particular, la Unión Europea y Suecia), así como por la descentralización y la inserción laboral de los jóvenes (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación [COSUDE]). Los informantes destacaron que el

²⁷ Los principales en términos de apoyo presupuestario fueron la UE, Italia, Suiza, Canadá y Rusia.

PNUD había sido capaz de gestionar bien su visibilidad con actividades de divulgación junto a donantes y asociados. En relación con los donantes multilaterales, se comprueba que el Fondo Mundial sigue confiando en el PNUD como principal receptor de Cuba, a pesar de la falta de la cofinanciación nacional prevista (véase la conclusión 13). Las contrapartes reconocieron el papel fundamental del PNUD en la expansión de las iniciativas en materia de naturaleza, clima y energía mediante la financiación del Fondo Verde para el Clima, el FMAM y el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal.

El apoyo del PNUD a Cuba en el marco de la cooperación Sur-Sur permitió la transferencia de mejores prácticas institucionales. El apoyo de los equipos temáticos de la RBLAC²⁸ fue una contribución relevante para el desarrollo de intercambios con otras oficinas del PNUD en la región, entre ellas México, Chile y la República Dominicana. La ejecución del programa conjunto “Apoyo a la Conformación del Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS en Cuba (CIFFRA)” y el plan de introducción al presupuesto por programas permitió un intercambio con expertos en cooperación internacional del PNUD México, que fue valorado por las contrapartes nacionales.

El PNUD desempeñó un papel muy activo en el equipo de las Naciones Unidas en el país, aunque dados el alcance y el tamaño de su programa —el más amplio y protagónico de los organismos de las Naciones Unidas en el país—, algunas partes interesadas esperaban un rol integrador más importante. El PNUD dirigió dos grupos de resultados del MCNUDS: sostenibilidad y riesgos de desastre, y gobernanza. Además, prestó un importante apoyo sustantivo a los grupos intersectoriales sobre género, programación, supervisión y evaluación, y comunicaciones. También participó en cuatro proyectos conjuntos, en dos de ellos como organismo principal: “Eficiencia Energética” y “FRE Local: Fuentes renovables de energía para el desarrollo local” con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y “Finanzas Ambientales” con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Además, el PNUD lleva adelante el “Programa de Alianzas en el País” para apoyar la ejecución del “Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía”, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el PNUMA. Desde el punto de vista operacional, el PNUD prestó apoyo a la Oficina del Coordinador Residente (OCR) y a la mayoría de los equipos de los organismos en el país. A pesar de este papel activo, varios de los encuestados destacaron la oportunidad que tuvo el PNUD de ampliar su rol integrador, reproduciendo a nivel nacional los esfuerzos de integración realizados a nivel subnacional, a fin de maximizar el valor añadido de los diversos organismos de las Naciones Unidas y otros actores de cooperación. Se señaló que había margen para que el PNUD aprovechara aún más las diversas competencias técnicas de otros organismos.

²⁸ En particular, Gobernanza, Naturaleza, Clima y Energía, Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación y VIH, Salud y Desarrollo.

2.2 Resultado 1: descentralización

Resultado 1 del DPP: Gobiernos e instituciones nacionales y locales implementan estrategias de desarrollo integrales, territoriales, sostenibles, equitativas e inclusivas en el marco del proceso de descentralización.

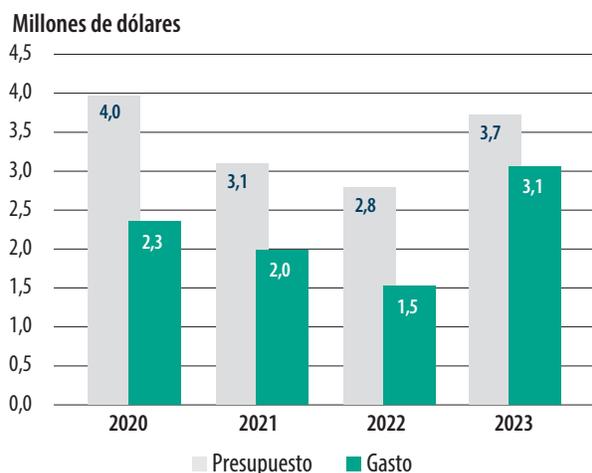
Productos conexos:

PRODUCTO 1.1: Fortalecidas las capacidades de gobiernos e instituciones nacionales y locales para la planificación, gestión e implementación de los procesos de descentralización, basados en la participación ciudadana.

PRODUCTO 1.2: Fortalecidas las capacidades del sistema estadístico y de información nacional y territorial, con enfoque innovador (desglosado por sexo, edad y ubicación geográfica) y sensible a género, en apoyo a la actualización del modelo económico y social y al seguimiento de los ODS.

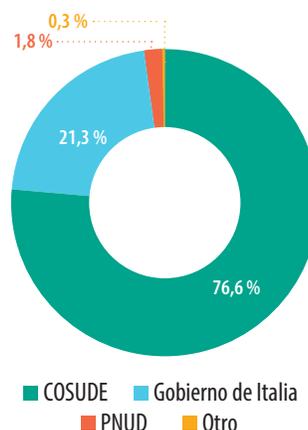
En lo tocante al resultado 1, el PNUD ejecutó 11 proyectos, con un presupuesto total de 13,6 millones de dólares en los primeros cuatro años (véase el desglose por año en el gráfico 7). Los gastos ascendieron a 8,9 millones de dólares, lo que representa una tasa de ejecución del 70 por ciento. Esto se vio afectado por las dificultades de implementación debido a la pandemia de la COVID-19 en 2020. En cuanto a las fuentes de financiación, el principal donante fue la COSUDE, que aportó 6,8 millones de dólares, lo que representa más de las tres cuartas partes de los gastos totales y un asociado clave en este ámbito de trabajo desde 2014. Los otros dos donantes que apoyaron el proceso de descentralización promovido en el marco de este resultado fueron el Gobierno de Italia y el PNUD (véase el gráfico 8).

GRÁFICO 7: Presupuesto y gastos por año (resultado 1)



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

GRÁFICO 8: Gastos por donante (resultado 1)



Hallazgo 3: descentralización y desarrollo local. A través de la PADIT, el PNUD facilitó la planificación y ejecución del desarrollo local, un aspecto vital de los esfuerzos de descentralización del país. La PADIT pasó de ser un proyecto de desarrollo a una política pública institucionalizada y extendida a todo el país. El proyecto logró convocar a las partes interesadas locales para localizar las políticas sectoriales, lo que permitió que el PNUD se posicionara en el centro del desarrollo local. Su aplicación puso de manifiesto la importante necesidad de seguir desarrollando la capacidad subnacional para llevar a cabo plenamente la descentralización, transfiriendo efectivamente competencias, funciones y recursos.

El PNUD contribuyó a la creación de un marco fundamental para la gestión del desarrollo local en el país, muy pertinente para el impulso nacional de la descentralización. Su trabajo previo sobre la PADIT se institucionalizó a través del “Macroprograma 1: Gobierno, institucionalidad y macroeconomía”, dentro del PNDES 2030²⁹. La relevancia de la PADIT se reforzó en la Constitución de la República de Cuba de 2019, en la que se reconoció el principio de autonomía municipal, se abogó por la expansión del poder de decisión de los municipios y se creó una base legal para la promoción y realización del desarrollo local. Durante el actual ciclo programático, conforme al Decreto 33 del Gobierno “Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial” (2021) y su normativa de aplicación, se crearon Direcciones de Desarrollo Territorial a nivel provincial y municipal, en aras de promover el desarrollo local y reducir las desigualdades geográficas.

A través de la PADIT, el PNUD proporcionó un marco para la creación y formalización de asociaciones subnacionales para los asociados nacionales e internacionales. Esta contribución posicionó al PNUD como un actor clave en el diseño y la aplicación de políticas públicas a nivel subnacional. La teoría del cambio proponía que, con una mayor capacidad de adaptación local, se haría un mejor uso de los conocimientos locales y se movilizarían los recursos, lo que daría lugar a mecanismos de respuesta más ágiles a nivel local. Para mejorar las capacidades locales, un factor determinante en este proceso fue la participación de la red cubana de universidades, que tiene presencia en todas las provincias del país y posibilitó el acceso al conocimiento y la formación de los actores locales. Esto ha demostrado ser una buena práctica y es un elemento clave para la adaptación local y la sostenibilidad del modelo. Este marco de gobernanza fue un ejemplo de innovación en Cuba. Los encuestados denotaron un alto nivel de identificación nacional y emplearon términos, como enfoque multisectorial o multinivel, conceptos que no han formado parte del lenguaje político tradicional del país.

En cuanto al alcance, en este ciclo de programación se amplió la PADIT a todo el país. Todas las provincias y municipios implementaron un modelo descentralizado de gestión del desarrollo local, que incluyó nuevas herramientas para fortalecer la gestión del riesgo de desastres, y accedieron a herramientas y capacitación para la gestión y planificación local con perspectiva de género³⁰. Los documentos y las observaciones sobre el terreno mostraron que se había dado liderazgo y prioridad a la aplicación a nivel provincial. Un factor que contribuyó a este enfoque en las provincias fue el hecho de que no todos los municipios tenían un nivel homogéneo de capacidad instalada, ni la misma disponibilidad de recursos humanos en el plano local. Los intercambios interprovinciales de personal permitieron la transferencia de conocimientos y la reproducción de las mejores prácticas.

La PADIT ha sido más eficaz en la promoción de iniciativas para el desarrollo económico local que en su capacidad para promover el desarrollo social local. El PNUD prestó apoyo para mejorar las fuentes de ingresos de 4.137 personas a través de proyectos de desarrollo local (63 por ciento mujeres y 61 por ciento

²⁹ En el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en abril de 2016, se aprobaron las bases del PNDES 2030, se establecieron las prioridades de desarrollo y se dio inicio a su implementación. El nuevo plan de trabajo del Gobierno, basado en los ejes estratégicos del PNDES 2030, se articula en seis macroprogramas.

³⁰ En las capacitaciones participó un total de 4.116 actores locales (de los cuales 2.224 eran mujeres). Estas se centraron en la gestión del desarrollo subnacional; se llevaron a cabo en paralelo con el lanzamiento del conjunto de herramientas incorporado en la normativa nacional para la descentralización y el financiamiento para el desarrollo local, y comprendieron el diseño de una hoja de ruta para la transferencia de cuatro metodologías de “Cadenas de Valor de los ODS” para promover las MIPYMES.

jóvenes). En consonancia con la prioridad nacional de promover la producción de alimentos, la PADIT apoyó iniciativas de procesamiento de frutas, hortalizas, pescado, carne y productos lácteos en 24 municipios, que produjeron un promedio de 50 toneladas de alimentos por día, en beneficio de unas 800.000 personas³¹. El PNUD fomentó la innovación promoviendo nuevas formas de financiación, como el otorgamiento de microcréditos a las MIPYMES, y un mayor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Apoyó el lanzamiento del sitio web de la PADIT, la creación de 155 sitios web municipales y el desarrollo de estrategias de comunicación de 98 gobiernos locales.

Los progresos realizados hasta la fecha en la labor del PNUD en cuanto a descentralización están en consonancia con las fases iniciales de un proceso de descentralización plena, cuyo objetivo final es acercar la adopción de decisiones y la capacidad de respuesta a la población. Estos progresos demuestran que el PNUD ha contribuido a construir una base sólida mediante la institucionalización del proceso de descentralización, pero se necesitan medidas adicionales para desarrollar las competencias en materia de descentralización. El PNUD apoyó la hoja de ruta para la descentralización de competencias en Cuba, en la que se destacaba la necesidad de contar con una Ley de Municipalidades y se definían las competencias a nivel local. Como resultado, se formuló un programa subnacional de fortalecimiento de capacidades dirigido por la Red Local de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación, una red compuesta por más de 15 actores provinciales (grupos de reflexión, universidades, OSC locales). Este programa abarca una serie de cuestiones a nivel local, entre ellas, las estrategias de desarrollo de competencias, los sistemas y modelos de producción, los proyectos de desarrollo local, la promoción del entorno empresarial y la financiación del desarrollo. Los actores identificaron oportunidades para enfocarse en el futuro, como la necesidad de promover prácticas de participación ciudadana, la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo para fomentar el desarrollo local y el desafío de fortalecer las políticas intermunicipales.

Hallazgo 4: datos para el desarrollo. El PNUD proporcionó a Cuba instrumentos y parámetros para medir la pobreza y la vulnerabilidad. Esto contribuyó a la gestión basada en los resultados y a un cambio emergente en el marco de las discusiones sobre políticas públicas que buscan complementar los enfoques tradicionales de universalidad con políticas dirigidas a poblaciones específicas. Hubo desafíos que persistieron, como la inercia del modelo de planificación vertical, la limitada interoperabilidad entre los sistemas de información estadística sectorial y la falta de apropiación de mecanismos para la localización de los ODS.

El desarrollo humano sostenible requiere estadísticas sólidas que ayuden a identificar las brechas y vulnerabilidades a nivel comunitario y, en este sentido, el trabajo del PNUD en este ciclo fue pertinente. El PNUD prestó apoyo para establecer nuevos parámetros para medir la pobreza y la vulnerabilidad, así como el desempeño institucional, aunque se tropezó con problemas relativos a la falta de datos y capacidades para recopilar la información necesaria. El desarrollo de herramientas metodológicas abrió una ventana de oportunidad para cambiar el enfoque nacional de las políticas públicas, desde el actual modelo universalista de protección social centrado en los productos de política a un nuevo modelo con mayor enfoque en las personas y las poblaciones clave. Las herramientas fueron diseñadas para fortalecer los datos para la planificación a nivel municipal y provincial. Aunque el alcance de la contribución fue pequeño, el potencial es alto y plenamente coherente con la labor de descentralización y desarrollo local, dado que la capacidad local de gestión estratégica depende de la disponibilidad de datos de calidad y oportunos.

Durante este ciclo —con el apoyo del PNUD—, Cuba aplicó por primera vez la metodología universal del índice de pobreza multidimensional (IPM). Con ello, se sumó a otros 102 países que aparecen en el informe del IPM global: una investigación que coordinan la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD y la Oxford Poverty and Human Development Initiative. Se aprobó una metodología nacional para el proceso de cálculo del IPM y se preparó la primera encuesta nacional. La ONEI se encargó de llevar a cabo esta tarea con el asesoramiento y

³¹ PNUD Cuba (2022). *Informe de resultados 2022*; véase: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/PNUD-Cuba-Resultados-2022-20mb-1.5.pdf>.

la asistencia del PNUD y el equipo técnico global de la Oxford Poverty and Human Development Initiative. Los resultados se publicaron en el informe de 2024³². La metodología y el enfoque son instrumentos innovadores cuando se trata de hacer seguimiento de las políticas públicas y atender a los grupos vulnerables, ya que ofrecen la posibilidad de que el Gobierno identifique a las familias vulnerables que necesitan atención.

El PNUD prestó apoyo a la generación de datos para el desarrollo en diferentes esferas sectoriales, gracias a su capacidad para establecer asociaciones con contrapartes nacionales. El PNUD colaboró con el MTSS y el Observatorio Social y Laboral en el diseño del primer Índice de Vulnerabilidad Multinivel en el país. Asimismo, les ayudó a concretar un proyecto piloto de recopilación de datos en 21 comunidades vulnerables, con contribuciones complementarias del PMA sobre componentes relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. A través del índice se buscó conocer los distintos tipos de vulnerabilidades a nivel comunitario, doméstico e individual³³. El PNUD apoyó al Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (INOTU) en la elaboración de un índice de desarrollo territorial que abarcara los 168 municipios del país. Esto permitió al INOTU identificar las desigualdades económicas, sociales y ambientales. Por medio de dicho índice, se conoció la proporción de viviendas en condiciones regulares o malas en cada municipio, se detectaron tendencias y se observó la dinámica poblacional³⁴. Con el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) de la Universidad de La Habana y la asistencia técnica del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se crearon 15 observatorios sociodemográficos para analizar la dinámica demográfica y fundamentar la formulación de políticas locales.

Otra esfera clave de apoyo del PNUD se centró en la promoción de los ODS y la generación de datos para su seguimiento, aunque no se logró una inclusión suficiente de los ODS en la toma de decisiones. Se ideó la herramienta digital *SDG Lab* con el apoyo del PNUD, que luego se transfirió al Grupo Nacional de los ODS, liderado por el MEP y gobiernos locales seleccionados, aunque no fue bien apropiada por las OSC. Es necesario que se amplíen aún más el número y el alcance de las iniciativas de la herramienta. Los encuestados reconocieron que ha sido un desafío coordinar la participación de los diferentes actores y promover una coordinación estratégica efectiva para avanzar en el logro de los ODS en el país. A través de la implementación del CIFFRA, los objetivos del PNDES 2030 se alinearon con los ODS, y se capacitó a 70 expertos de 23 instituciones nacionales sobre financiamiento para el desarrollo de los ODS mediante cuatro talleres.

Si bien los diversos índices que elaboró el PNUD y recibieron su apoyo proporcionan enfoques pertinentes, podrían haberse integrado y vinculado mejor. La necesidad de fortalecer la transformación digital en las instituciones públicas para garantizar mejores datos y procesos de información más efectivos, mejorar los procesos de toma de decisiones e informar a los ciudadanos, se hizo evidente durante este ciclo de programación. También se identificó la complejidad de mejorar los sistemas de indicadores, así como la recopilación y el procesamiento de datos, para medir las tendencias del desarrollo nacional y local. En este sentido, el PNUD finalizó este ciclo de programación bien posicionado para promover el diálogo y la integración intersectorial, y fomentar una mayor sinergia entre los principales ministerios involucrados en el Macroprograma 1 del PNDES 2030. Esta integración podría fortalecer los esfuerzos para generar, capturar y utilizar datos. La adopción de herramientas multidimensionales para evaluar el impacto y los niveles de pobreza requiere de esfuerzos sostenidos para que se instauren los sistemas que en este momento son piloto, de modo que permitan mejorar las políticas públicas. Los encuestados subrayaron cómo la mejora de las estadísticas locales, la dinámica de coordinación interinstitucional y la digitalización de los servicios gubernamentales son cruciales para una mejor toma de decisiones gubernamentales.

³² Véase: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/mpireport2024en.pdf>.

³³ Se analizaron las vulnerabilidades económicas, laborales, socioeducativas, sanitarias, de hábitat e institucionales.

³⁴ El análisis comparativo del índice de desarrollo territorial mostró un desempeño positivo en los municipios de la provincia de Matanzas, asociado a una disminución de las personas que viven en barrios precarios y un aumento en el volumen de inversión per cápita. En contraste, las provincias de Villa Clara, Camagüey y Las Tunas requirieron especial atención.

2.3 Resultado 2: productividad económica

Resultado 2 del DPP: Sectores estratégicos de prioridad nacional logran niveles más elevados de productividad económica y de aprovechamiento del potencial humano.

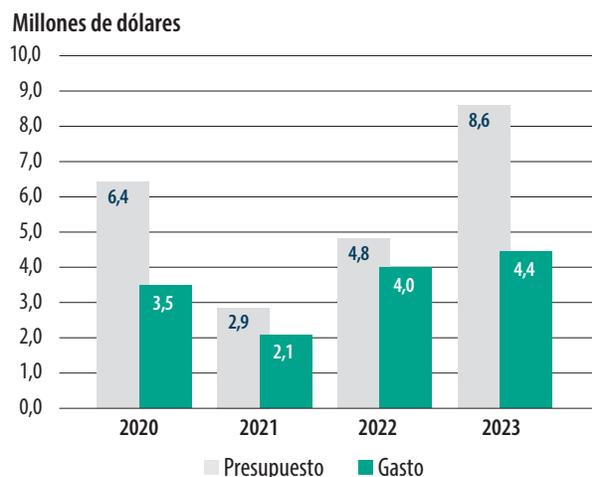
Productos conexos:

PRODUCTO 2.1: Fortalecidas las cadenas de valor locales sostenibles en sectores prioritarios, con énfasis en sistemas agroalimentarios para el autoabastecimiento, con mecanismos para la integración intersectorial, el uso sostenible de la energía y la mejora de la calidad de los empleos, con equidad de género y generacional.

PRODUCTO 2.2: Fortalecidas las capacidades de instituciones y agentes clave para gestionar financiamiento en apoyo al desarrollo de sectores priorizados, incluida la inversión extranjera directa.

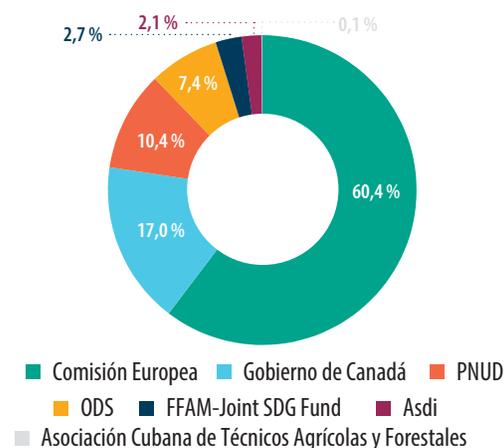
El resultado 2 contó con 14 proyectos de diversa envergadura, con un presupuesto total de 22,7 millones de dólares y un gasto total de 14 millones de dólares (véase el gráfico 9, para ver el desglose por año), lo que supone una tasa de ejecución del 62 por ciento hasta finales de 2023. Esta cifra se vio afectada por la pandemia de la COVID-19 en 2020, y el gasto fue menor del esperado en el proyecto “Acción Global contra el Cambio Climático: Municipalidad de Martí”. Tres proyectos bajo la modalidad de implementación nacional representaron el 80 por ciento de los gastos en este resultado³⁵. En cuanto a las fuentes de financiación, el principal donante de este resultado fue la Comisión Europea, con casi 8,5 millones de dólares gastados hasta la fecha, seguida de Canadá, el PNUD, la COSUDE y el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (FFAM) (véase el gráfico 10).

GRÁFICO 9: Presupuesto y gastos por año (resultado 2)



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

GRÁFICO 10: Gastos por donante (resultado 2)



³⁵ “Autoabastecimiento Local para una Alimentación Sana y Sostenible (ALASS)” (40%), “Agrofrutales” (25%) y “Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local (BASAL)” (16%).

Hallazgo 5: cadenas de valor sostenibles. El PNUD apoyó el desarrollo de cadenas de valor mediante la mejora del equipo y la integración de prácticas sostenibles, el empoderamiento de las mujeres y partes interesadas locales y la prestación de asistencia técnica a nivel de políticas. Si bien los sistemas agroalimentarios sostenibles aún se encuentran en sus etapas iniciales, el PNUD amplió el alcance de su programa y sus resultados para promover la productividad, la sostenibilidad y la resiliencia en el sector agroalimentario cubano, lo que ayudó a mitigar los efectos de un contexto nacional en situación crítica.

El PNUD dio continuidad a iniciativas exitosas iniciadas en ciclos anteriores y amplió las áreas de intervención para promover el mejoramiento de la productividad en el sector agroalimentario. Dada la prioridad nacional otorgada a la producción agroalimentaria³⁶, fue especialmente relevante que el PNUD volcara la experiencia de iniciativas pasadas, como “Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local (BASAL)” o “Agrocadenas”, en nuevos proyectos, como “Agrofrutales” o “Autoabastecimiento Local para una Alimentación Sana y Sostenible (ALASS)”. Todos estos proyectos se alinearon con los objetivos nacionales, incluida la integración de prácticas sostenibles y el énfasis en sectores cruciales para la autosuficiencia.

El PNUD focalizó las intervenciones para mejorar la gestión, la productividad y la sostenibilidad de las cadenas de valor agroalimentarias en el país, lo que condujo a un aumento de la producción local de alimentos, la sustitución de importaciones y el desarrollo de la infraestructura. Por ejemplo, en virtud del proyecto “BASAL”, se promovieron buenas prácticas en 36 cooperativas y 10 Unidades de Negocio Locales en 13 municipios, lo que les permitió contribuir significativamente a la producción de alimentos durante la pandemia. Los proyectos “Agrocadenas”, “AgroFrutales” y “ALASS” mejoraron la gestión y la capacidad productiva de 10 cadenas de valor agroalimentarias, entre ellas, frijol, maíz, leche, carne de res, ganado menor, mango, guayaba, papaya, hortalizas y tubérculos. Estas mejoras se basaron en evaluaciones participativas y esfuerzos de fomento de la capacidad en los que participaron más de 500 agentes locales y nacionales de 18 municipios. Varios desarrollos de infraestructura mejoraron la capacidad local, incluida la de las cooperativas, mediante el establecimiento de líneas especializadas para el procesamiento de frutas y verduras en varias regiones, la instalación de la primera planta para el secado y procesamiento de frijoles en Yaguajay, y la modernización tecnológica de la industria láctea en Sancti Spíritus.

Esta cartera de proyectos mostró enfoques holísticos de la sostenibilidad y fue coherente con los esfuerzos promovidos en virtud del resultado 3 sobre el uso de los recursos naturales. La incorporación del enfoque de “sistemas agroalimentarios sostenibles, resilientes y equitativos” fortaleció el empoderamiento económico y la sostenibilidad entre los actores locales. Se fortaleció la capacidad local y nacional para incorporar este enfoque a través del proyecto “ALASS”, que se centró en el abastecimiento interno municipal y desarrolló la capacidad para abordar la autosuficiencia alimentaria y la integración intersectorial. Se aplicó este enfoque en 95 intervenciones locales, que comprendió a más de 2.000 actores vinculados a cooperativas y Unidades de Negocio Locales. El proyecto “Martí” integró los principios de la economía circular para la diversificación económica a largo plazo, y el proyecto “BASAL” promovió la adaptabilidad y la transferencia de conocimientos sobre adaptación al cambio climático entre las partes interesadas.

El PNUD mejoró y modernizó los instrumentos y enfoques para la agricultura inteligente y fomentó la integración intersectorial. En la evaluación final del proyecto “BASAL”, se llegó a la conclusión de que había movilizado con éxito a las comunidades y facilitado la transferencia de tecnologías y prácticas agrícolas. Implementó estratégicamente espacios y mecanismos de intercambio y aprendizaje, lo que dio lugar a la promoción y demostración de buenas prácticas agropecuarias. Entre las iniciativas destacadas que se iniciaron en ciclos programáticos anteriores y se concluyeron en este, se encuentran el establecimiento de 12 centros de creación de capacidades y gestión del conocimiento en 11 municipios, las granjas escuela,

³⁶ El presidente de la República de Cuba ha expresado la necesidad de producir más alimentos. Véase: <https://www.granma.cu/cuba/2024-03-13/producir-mas-y-mejores-alimentos-siempre-sera-una-demanda-urgente-13-03-2024-01-03-33>.

las brigadas de monitoreo del uso y la calidad del agua, los servicios de asesoría en riego y la red de información agrometeorológica y productiva. Con arreglo al proyecto “Agrocadenas”, se adoptaron con éxito consejos municipales intersectoriales de gestión de cadenas de valor, lo que condujo a una coordinación intergubernamental más efectiva de las cadenas de mango, papaya y guayaba en la provincia de Artemisa. Sin embargo, aún no se han informado los impactos financieros específicos de este trabajo.

El PNUD también contribuyó a la formulación de políticas preliminares, informando, elaborando y aplicando cambios en las políticas e iniciativas en pro de la productividad económica. Por ejemplo, el proyecto “BASAL” influyó en el Plan Estratégico del Ministerio de la Agricultura (MINAG), lo que reflejó el papel del PNUD en la formulación de políticas nacionales a la hora de hacer hincapié en las prácticas resilientes al clima. La colaboración del PNUD con el Programa Nacional de Mejoramiento y Conservación de Suelos puso de manifiesto la sinergia estratégica, lo que permitió la consolidación de las medidas en todos los municipios. El fortalecimiento institucional mediante el fomento de la capacidad científica, la transferencia de tecnología y los servicios técnicos puso de relieve el enfoque integral del proyecto “BASAL”. Asimismo, el proyecto “ALASS” introdujo herramientas validadas a nivel nacional, como las evaluaciones nutricionales municipales y las evaluaciones de riesgos de la cadena de valor alimentaria, que contribuyeron a la ejecución de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones en este ámbito se vieron afectadas por la escasez de proveedores nacionales y el acceso limitado a los proveedores internacionales, la escasez de combustible, la elevada inflación y la depreciación del euro y el dólar. Todos estos factores afectaron el efecto potencial de los resultados obtenidos. Si bien el PNUD avanzó en la incorporación de enfoques de resiliencia, los sistemas agroalimentarios sostenibles aún se encuentran en sus etapas iniciales, y se reconoce la necesidad de que los gobiernos locales asuman un papel más protagónico. Sin embargo, la función de integración prevista del PNUD y la sinergia con otros organismos de las Naciones Unidas en esta esfera no se materializaron plenamente, con pocas excepciones notables³⁷.

Hallazgo 6: MIPYMES y financiación para el desarrollo. El PNUD catalizó cambios transformadores en el panorama económico y financiero de Cuba, a través de iniciativas de apoyo a las MIPYMES, el Marco Nacional Integrado de Financiamiento (INFF) y la modernización del sistema bancario cubano. Estas iniciativas marcaron un punto de inflexión en la trayectoria económica del país, pero los desafíos persistentes requerirán un refinamiento de las políticas y nuevas medidas de apoyo.

El PNUD contribuyó al fortalecimiento de las instituciones y actores que gestionan el financiamiento de los sectores prioritarios, incluida la inversión extranjera directa, que está en consonancia con los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026³⁸ y el PNDES 2030. Esto fue relevante debido a las escasas fuentes de financiamiento para el PNDES 2030. Entre las estrategias utilizadas, el PNUD fortaleció la capacidad institucional mediante la capacitación específica y participó activamente en la elaboración de políticas y reglamentos para facilitar una gestión financiera sólida en los sectores prioritarios.

Diferentes actores reconocieron el apoyo del PNUD a las MIPYMES y su promoción como un nuevo actor económico en el país. La promulgación y aplicación efectiva de una nueva legislación que modificara la estructura de propiedad y gestión de las entidades existentes, como las cooperativas no agropecuarias y los trabajadores por cuenta propia, introdujo a las MIPYMES como un nuevo tipo de entidad económica para el país y representó

³⁷ Por ejemplo, en el proyecto “Agrofrutales”, se pusieron de manifiesto los esfuerzos encomiables realizados para establecer asociaciones sostenibles. El proyecto abordó sistemáticamente la dinámica demográfica mediante la colaboración con el UNFPA y el CEDEM, en particular en el estudio de la cadena de la papaya, que mostró un enfoque conjunto de las cuestiones críticas. El proyecto amplió su alcance a través de acuerdos, como se vio con la CEPAL, que enriquecieron los estudios económicos y de mercado para la toma de decisiones informadas.

³⁸ En la directriz N° 78 se destaca el papel fundamental del aumento de la inversión extranjera directa en el desarrollo nacional.

una profunda transformación estructural en el país. A pesar de que este marco regulatorio e institucional inicial estaba en desarrollo, el PNUD reconoció a las MIPYMES como un actor económico clave y promovió la sinergia entre iniciativas de apoyo a las MIPYMES para fortalecer su integración en las economías locales.

La sinergia, por ejemplo, entre el proyecto “ALASS” y el programa conjunto “CIFFRA”, mejoró la capacidad de las MIPYMES asociadas a las cadenas alimentarias locales mediante el desarrollo de una cultura de colaboración y el suministro de tecnologías innovadoras y sostenibles para la producción de alimentos. El proyecto “MIPYMES y Emprendimiento” se alineó con el objetivo más amplio de promover las asociaciones público-privadas y el empoderamiento de las mujeres. A través del desarrollo de sistemas de incubación, el proyecto fortaleció el marco institucional local. La introducción de la metodología de Cadenas de Valor de los ODS y la capacitación *On the Move* por parte de la RBLAC del PNUD benefició a 107 empresarios, 48 de ellos mujeres, que recibieron capacitación en marketing y finanzas. En la Primera Feria Nacional de Experiencias de Incubación se conocieron 18 experiencias y el impacto del fortalecimiento de capacidades en la creación de un ecosistema de apoyo para las MIPYMES.

El programa “CIFFRA”, que dirige la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ejecuta con la oficina del PNUD en el país y la OCR en Cuba, fue un excelente ejemplo de participación activa en la formulación de políticas financieras. El programa dio como resultado una hoja de ruta para la implementación del INFF³⁹, que se sustenta en los hallazgos y más de 100 recomendaciones de política en áreas críticas, como el marco presupuestario de mediano plazo, la presupuestación del programa, el financiamiento para la transformación productiva, la atracción de remesas y la inversión extranjera directa, la promoción de las exportaciones, el fortalecimiento de los sistemas financieros y la conciencia de género. Con más de 30 sesiones de capacitación y talleres en los que participaron las principales partes interesadas del Gobierno, como el MEP, el BCC y el MFP, el proyecto destacó la importancia del desarrollo de habilidades estratégicas para los actores clave en el proceso de financiamiento, lo que dio como resultado insumos para la toma de decisiones. Los instrumentos, como el cuadro de mando y el marco de gastos a mediano plazo, señalaron un cambio en los procesos de seguimiento. La creación de un Comité Directivo y un Comité Técnico para el CIFFRA garantizó la apropiación y la participación de los principales actores gubernamentales, lo cual creó un espacio estratégico para el diálogo sobre los desafíos del financiamiento para el desarrollo. Además, la aprobación por parte del Gobierno de un nuevo grupo de trabajo para analizar instrumentos financieros innovadores demostró un enfoque prospectivo de la gestión financiera.

El PNUD contribuyó a mejorar significativamente la eficiencia y la eficacia de las instituciones esenciales encargadas de gestionar la financiación y las inversiones en sectores prioritarios en Cuba. A través del proyecto de apoyo a la modernización del sistema bancario cubano, el PNUD demostró un enfoque estratégico para mejorar la eficiencia mediante la introducción de plataformas financieras modernas. Aunque las limitaciones presupuestarias incidieron en la adquisición de tecnologías avanzadas, el proyecto se centró en la transferencia de conocimientos, fomentando el uso del software Eviews 9.0 para modelos econométricos. Este enfoque amplió las habilidades, máxime en el mantenimiento y la reparación de tecnología, que se ejemplifica con la iniciativa de reciclaje de cajeros automáticos. La consolidación de los depósitos bancarios automatizados a través del Banco Metropolitano dio lugar a la extensión de los servicios bancarios más allá del horario bancario habitual. La formación de áreas de negocio en la banca comercial para la atención especializada a los trabajadores por cuenta propia, así como de grupos de trabajo para la promoción y seguimiento de nuevos productos, reflejó un esfuerzo focalizado en pro de la eficacia institucional. El intercambio de experiencias Sur-Sur enriqueció a los empleados bancarios con la comprensión de la banca electrónica, las pasarelas de pago y la inclusión financiera.

³⁹ El INFF recibió el “Premio de las Naciones Unidas a las Alianzas en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo 2023” en reconocimiento a su contribución al desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Véase: https://sdgs.un.org/SIDSPartnershipsAwards#awards_2023.

La alianza con el MINCEX para consolidar el proyecto “Ventanilla Única para la Inversión Extranjera (VUINEX)” ejemplificó el impacto del PNUD en la agilización de procesos, mejorando la transparencia y los tiempos. Al crear una plataforma centralizada para el intercambio de información entre potenciales inversionistas y entidades gubernamentales, “VUINEX” redujo significativamente los tiempos de respuesta gubernamental y aumentó la transparencia en el proceso de inversión extranjera. El sistema facilitó la concesión de permisos, licencias y autorizaciones para las empresas de capital extranjero, contribuyendo a un entorno más propicio para la inversión. Las iniciativas de capacitación fueron fundamentales para consolidar el sistema informático que admite las operaciones de “VUINEX”. El proyecto ilustró cómo la formación específica impartida por los desarrolladores de plataformas puede mejorar la eficacia de las herramientas operativas y subrayó la importancia de adaptar el contenido de la formación a las necesidades específicas de un proyecto.

Los encuestados destacaron que los esfuerzos por promover la financiación para el desarrollo se socavaban a raíz de problemas complejos, que, en gran medida, persistieron a lo largo del ciclo del programa, como las limitaciones burocráticas y reglamentaciones contradictorias, la incertidumbre en el entorno monetario y la necesidad de contar con modelos de negocio flexibles, una mejor adaptación digital y un mayor desarrollo de capacidades. Los procesos de cambio de políticas fueron mucho más lentos de lo esperado, y el acceso de los gobiernos locales a las oportunidades de financiamiento sigue siendo un desafío. El sistema bancario nacional ofrece servicios de crédito limitados, que requieren adaptación para servir mejor a las MIPYMES y a los empresarios. Los encuestados subrayaron la disposición y el compromiso del país para hacer frente a estos desafíos y promover la financiación para el desarrollo, lo que constituye una oportunidad para que el PNUD siga colaborando en el próximo programa.

2.4 Resultado 3: ecosistemas, cambio climático y reducción del riesgo de desastres

Resultado 3 del DPP: Instituciones, sectores productivos y de servicios, gobiernos territoriales y comunidades mejoran la protección y uso racional de los recursos naturales y de los ecosistemas, la resiliencia al cambio climático y la gestión integral de reducción de riesgos de desastres.

Productos conexos:

PRODUCTO 3.1: Fortalecidas las capacidades de los agentes clave para la gestión sostenible de recursos naturales y los ecosistemas, y la mejora de la calidad ambiental.

PRODUCTO 3.2: Fortalecidas las capacidades de agentes clave para la gestión integral de la reducción de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático, a nivel nacional y territorial, incorporando la perspectiva de género y poblacional.

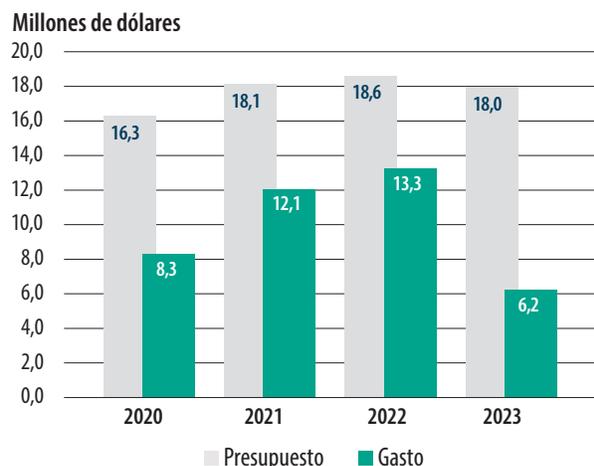
PRODUCTO 3.3: Elevada la eficiencia energética y promovido el desarrollo de fuentes renovables de energía que contribuya a mitigar el cambio climático, asegurando un desarrollo económico y social inclusivo.

PRODUCTO 3.4: Fortalecidas las capacidades de agentes clave para la respuesta y la recuperación temprana ante situaciones de desastre.

Durante este ciclo, el resultado 3 se convirtió en la cartera más amplia del programa del PNUD para el país en términos de presupuesto y número de proyectos. Con un presupuesto total de 71,0 millones de dólares (véase el gráfico 11), que se distribuyeron en los cuatro resultados del programa y 37 proyectos, la tasa de ejecución se situó en el 56 por ciento: la más baja entre los cuatro resultados. A pesar de la distribución equilibrada de los fondos entre los productos del programa, el producto 3.2 se destacó con una asignación presupuestaria de 24,8 millones de dólares, pero una tasa de ejecución de solo el 39 por ciento hasta la fecha. Esto se atribuyó principalmente a la lentitud del avance del proyecto “Malecón Engineering Solutions” y a que el proyecto “Mi Costa” se encuentra en sus fases iniciales. En 2023, dado el escaso nivel de gasto para la adquisición de equipos y bienes (2 millones de dólares de los 10 millones previstos), bajó el ritmo de ejecución.

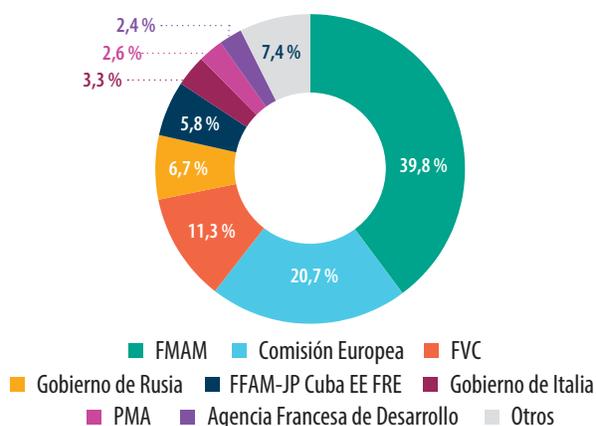
En cuanto a las fuentes de financiación, el FMAM fue el mayor donante, cuya contribución fue de 15,9 millones de dólares, seguido de la Comisión Europea, con 8,3 millones de dólares, y el FVC, con 4,5 millones de dólares. Además, los donantes bilaterales, entre ellos, Rusia, Italia, Francia, Suiza y los Emiratos Árabes Unidos, ampliaron su apoyo a este resultado (véase el gráfico 12 para más detalles).

GRÁFICO 11: Presupuesto y gastos por año (resultado 3)



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

GRÁFICO 12: Gastos por donante (resultado 3)



Hallazgo 7: gestión sostenible de los sistemas productivos y ecosistemas naturales. El PNUD hizo importantes contribuciones a la ordenación sostenible de la tierra y a la diversidad biológica de los ecosistemas naturales. Se destacaron los aportes a la reducción de la degradación de suelos, la recuperación de franjas de recarga hídrica, el aumento de los índices de biodiversidad y la formación de capacidades institucionales y comunitarias locales. Sin embargo, el vínculo entre estos logros y los aumentos de productividad en los sistemas de producción aún no fue evidente.

En respuesta a la necesidad de aumentar la productividad de las prácticas agrícolas, el PNUD fortaleció la capacidad para la ordenación sostenible de la tierra. Con arreglo a una teoría del cambio que vinculaba la reducción de la degradación de las tierras con el aumento de la productividad, el PNUD ejecutó durante más de 10 años el programa de vigilancia de la ordenación sostenible de la tierra, financiado por el FMAM. Según se informa, el PNUD fortaleció la capacidad de 94 instituciones clave del sector con miras a supervisar proyectos de ordenación sostenible de la tierra, incluso mediante prácticas de demostración sobre el terreno, que podrían reproducirse y ampliarse en otras esferas. Diversas fuentes confirmaron que, en el corto plazo, se logró una reducción del 11 por ciento en la degradación del suelo con respecto a la línea de

base establecida. Una lección aprendida de este proyecto fue la necesidad de fortalecer la capacidad para determinar el nivel de impacto en la mejora de la productividad de los productores y las contribuciones a la conservación de la biodiversidad.

El PNUD contribuyó a la conservación de la diversidad biológica mediante la aplicación de enfoques conceptuales sistémicos, como el de paisajes y el de conectividad biológica. El alcance de las intervenciones fue relevante, ya que abarcó cuatro zonas montañosas estratégicas del país: el Macizo Guaniguanico (en el que se implementó el primer corredor biológico); el Macizo de Guamuhaya; la Sierra de Bamburanao, en la región central, y la Cordillera Nipe-Sagua-Baracoa, en la zona oriental. Juntos cubren el 13 por ciento de la superficie terrestre nacional, están habitados por 878.000 personas, albergan el 70 por ciento de las especies endémicas y contienen seis áreas de recarga de acuíferos. A través de trabajos que se extendieron durante este ciclo del programa y el anterior, se han reforestado 20.440 ha de tierra —incluidas 581,5 ha de área de recarga de acuíferos—; se han establecido nueve áreas protegidas en zonas de conectividad biológica, y se ha capacitado a 774 personas (132 mujeres) en el manejo de áreas protegidas con enfoque paisajístico. Además, el proyecto del PNUD sobre los ecosistemas de montaña con enfoque paisajístico contribuyó a la elaboración de informes nacionales sobre la diversidad biológica y la ordenación espacial de las especies, gracias a más de 8.000 registros de 902 especies de flora y fauna.

Durante este ciclo, el PNUD también se propuso fortalecer el nexo entre la conservación y la producción sostenible en Cuba, y formuló un nuevo proyecto piloto sobre turismo sostenible en las provincias de Matanzas y Ciego de Ávila, financiado por el FMAM. El proyecto buscó aglutinar las variables de conservación, adaptación, mitigación y reducción de riesgos de desastre, pero dada su reciente formulación no había resultados para evaluar.

La sostenibilidad de los enfoques y los resultados demostrativos obtenidos hasta la fecha con el apoyo del PNUD plantearon algunos problemas estructurales, entre ellos, el insuficiente fomento de la capacidad institucional y la dificultad de mantener los procesos de demostración sobre el terreno. Las instituciones podrían haberse beneficiado si hubiesen tenido una mayor capacidad para medir e informar sobre los resultados logrados y su impacto.

Hallazgo 8: mecanismos financieros para un cambio de paradigma ambiental. Al crear las condiciones para la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales, el PNUD contribuyó a la adopción de prácticas de adaptación, mitigación y conservación por parte de actores públicos y privados. Se identificó que la descapitalización del sistema financiero nacional y las normas de medición del secuestro de carbono fueron desafíos para la sostenibilidad de la capacidad construida.

El PNUD apoyó de manera oportuna y estratégica la creación de las condiciones institucionales para el diseño y la aplicación de mecanismos de incentivos por servicios ambientales, lo cual fue una actividad novedosa en Cuba. Su promoción durante este ciclo fue relevante por lo siguiente: i) facilitó el acceso a recursos provenientes de fondos ambientales multilaterales; ii) posibilitó la capitalización de las unidades de producción agropecuaria e industrial para incrementar su productividad, y iii) fomentó la adopción de prácticas sostenibles y bajas en emisiones de carbono, contribuyendo a los compromisos ambientales globales del país.

La promoción por parte del PNUD de mecanismos de financiación ambiental apareció en este ciclo en cuatro proyectos financiados por el FMAM. Se trabajó en la creación de condiciones políticas e institucionales propicias para la incorporación del enfoque de financiamiento ambiental en el sistema financiero nacional (proyectos BIOFIN I y II), la valoración económica de los servicios ambientales (proyecto Ecovalor) y el fomento de prácticas de manejo sostenible de la tierra (proyecto Manejo Sostenible de Tierras en Ecosistemas Secos Forestales y Áreas Ganaderas).

Las contribuciones del PNUD permitieron movilizar fondos nacionales y que los productores accedieran a mecanismos de financiación. Se habrían movilizado más de 800 millones de dólares de entidades productivas locales, fondos nacionales (por ejemplo, el Fondo Nacional para el Medio Ambiente y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal) y otras entidades nacionales (por ejemplo, el MINAG). Se informó que más de 62.000 productores certificados tuvieron acceso al menos a un mecanismo de financiación (es decir, seguro de cosechas, crédito, incentivos forestales, subsidios para el suministro de agua, mejores tasas impositivas), y 5.500 productores (28,1 por ciento, mujeres) recibieron asistencia técnica o visitaron fincas de demostración para aprender sobre el manejo sostenible de la tierra. Se reforestaron 20.800 ha de ecosistemas forestales, y se redujeron las tasas de erosión del suelo en zonas determinadas.

En relación con la creación de condiciones político-institucionales propicias, se formuló la Hoja de Ruta para la Integración de los Mecanismos Financieros Ambientales en las Políticas Públicas Nacionales; se desarrolló la metodología para el funcionamiento del Fondo Nacional para el Medio Ambiente y la normativa para el pago de incentivos a la remoción de carbono forestal. El PNUD también apoyó la formulación de seis leyes y 20 instrumentos jurídicos para aplicar la estrategia de incentivos financieros (beneficios para el medio ambiente mundial) basada en la valoración económica de los bienes y servicios de los ecosistemas. A nivel local, el PNUD también apoyó la planificación de gobiernos municipales y las instituciones sectoriales.

A pesar del impulso de las finanzas ambientales durante este ciclo, estas iniciativas enfrentaron desafíos de sostenibilidad. Los encuestados destacaron dos problemas principales para la consolidación y sostenibilidad de la capacidad creada con el apoyo del PNUD. Por un lado, debido a las condiciones macroeconómicas del país, el sistema bancario y los fondos nacionales no tenían suficiente capital para gestionar los instrumentos financieros diseñados. Por otro lado, existe la necesidad de una metodología consolidada para medir el secuestro de carbono por parte de los actores económicos, que cumpla con los estándares internacionales.

Hallazgo 9: conocimiento científico y protocolos internacionales. El PNUD apoyó la producción de datos científicos e información estadística para la adopción de decisiones en las instituciones encargadas de la gestión sostenible y la adaptación al cambio climático. Facilitó el cumplimiento de Cuba con los objetivos y compromisos mundiales, como el Protocolo de Montreal y el Convenio de Estocolmo. La transformación digital del sector ambiental se identificó como un área de gran potencial para futuras colaboraciones.

El fortalecimiento de los sistemas de información y la producción de conocimiento científico para la toma de decisiones fue una línea de trabajo relevante de este ciclo programático. Se identificó la disponibilidad de información rigurosa como un factor crítico para lograr avances sectoriales. Cinco proyectos adoptaron este enfoque, con el objetivo de contribuir a mejorar las respuestas a los fenómenos meteorológicos extremos, adoptar prácticas de producción resilientes y menos intensivas en carbono y promover la conservación de la biodiversidad y los sistemas naturales.

La investigación científica se benefició del apoyo multilateral (FMAM), bilateral y de la cooperación Sur-Sur. Un convenio de cooperación técnica entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y el Ministerio de Medio Ambiente y Seguridad Energética de Italia contribuyó al uso de recursos genéticos para tratamientos de salud y el monitoreo y alerta temprana de fenómenos climáticos en la costa de Cienfuegos⁴⁰. Se destacó un hallazgo científico sobre el potencial de la especie de pastos marinos *Thalassia testudinum* para el tratamiento del cáncer, con lo cual se creó la primera oportunidad para la elaboración de un bioproducto de origen marino en el país. La cooperación Sur-Sur con China y otros países de América

⁴⁰ La relación entre los recursos genéticos y la alerta temprana de fenómenos climáticos se establece mediante el uso de la diversidad genética para predecir y responder a los cambios ambientales.

Latina generó una nueva forma tecnológica de producir levaduras oleaginosas tolerantes para diferentes usos. Los resultados permitieron validar el uso de carbohidratos de biomasa microbiana como aditivo en piensos para aves y camarones y como materia prima para la producción de biodiesel.

El PNUD fortaleció el Sistema Nacional de Información Ambiental a través del diseño interinstitucional de indicadores de monitoreo ambiental y la integración de estadísticas ambientales. En el marco del proyecto "InfoGEO", el PNUD permitió la interconexión informatizada de datos producidos por diferentes instituciones, como la ONEI, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH) y el MINAG. También se fortaleció la capacidad del Sistema Cubano de Pronósticos Marinos para responder ante fenómenos climáticos extremos. Se actualizó el software del Sistema de Evaluación de Pronósticos Marinos y se impartió capacitación técnica. Se proporcionaron radares de apertura sintética y equipo de cómputo al Instituto de Meteorología (INSMET) para procesar imágenes satelitales, lo que permitió la lectura diaria de las principales variables de pronóstico meteorológico.

Mediante la asistencia técnica y el fomento de la capacidad, el PNUD contribuyó al cumplimiento por parte del país del Protocolo de Montreal, la Enmienda de Kigali y el Convenio de Estocolmo. El programa facilitó el fortalecimiento de la capacidad de Cubaenergía para eliminar gradualmente la importación y el consumo de hidroclorofluorocarbonos (HCFC) en los sectores de refrigeración, aire acondicionado y la industria. Se informó de una reducción del 35 por ciento de los HCFC en equipos y tecnologías importadas, con lo que se cumplió el objetivo del 67,6 por ciento establecido en el Protocolo de Montreal. A nivel regulatorio, se estableció un sistema nacional de otorgamiento de licencias y cupos, junto con manuales de buenas prácticas y protocolos institucionales para la eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono y la reducción de HCFC. Asimismo, se actualizó el Plan Nacional de Aplicación para la Gestión de los Contaminantes Persistentes y se formularon la estructura y el marco normativo nacionales conexos, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de Estocolmo.

Los encuestados confirmaron la valoración de que los sistemas de información y la cooperación interinstitucional para la generación de estadísticas ambientales se encuentran en etapas tempranas. Se han identificado necesidades prioritarias, como la mejora de la interconectividad de las bases de datos, la optimización de la infraestructura digital y la aplicación de programas informáticos especializados para supervisar y gestionar eficazmente las políticas ambientales. Se destacaron varias necesidades, a saber: la transformación digital en las entidades relacionadas con el medio ambiente; la profundización de la comprensión del impacto diferenciado del cambio climático en las mujeres para fortalecer la perspectiva de género en el sector, y la ampliación del acceso a los datos de la población en general y los actores no estatales, con vistas a promover la conciencia ambiental y mejorar la transferencia de conocimientos en la gestión pública.

Hallazgo 10: reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. El PNUD contribuyó al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y las comunidades con un enfoque integrado de la reducción del riesgo de desastres y la evaluación común para los países. Los enfoques de adaptación basados en los ecosistemas, el suministro de equipos e insumos y el énfasis en la prevención fortalecieron la resiliencia del país ante los efectos del cambio climático.

El programa del PNUD fue muy pertinente a la hora de abordar la gestión integrada de la reducción del riesgo de desastres y el fomento de la resiliencia. Los encuestados destacaron el papel de liderazgo del PNUD en el apoyo a la ejecución del plan "Tarea Vida" (el plan nacional para enfrentar el cambio climático) y confirmaron que el alcance del programa del PNUD abordaba cuestiones críticas, como las consecuencias del aumento del nivel del mar, la salinización de la tierra y la disponibilidad de agua. El énfasis en la gestión de

riesgos y la prevención, más que en la respuesta a los desastres, es especialmente relevante en un contexto de empeoramiento de los fenómenos meteorológicos extremos, como los huracanes, y el deterioro del parque de viviendas que aumenta el peligro de colapso urbano debido a los terremotos.

El PNUD fortaleció la capacidad de las instituciones nacionales y subnacionales mediante múltiples enfoques metodológicos, el apoyo a la innovación y el suministro de herramientas e instrumentos para mejorar la resiliencia al cambio climático. En el marco del programa, se actualizaron los instrumentos de gestión, se generaron evaluaciones, se apoyó la elaboración de planes de adaptación, estudios y estrategias de acción, y se adquirieron e instalaron equipos técnicos. Se adaptó al contexto cubano la “Guía para el uso de la herramienta estratégica para la incorporación de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en las iniciativas de desarrollo”, que se consideró un producto de conocimiento relevante, debido al alto grado de colaboración interinstitucional involucrado⁴¹.

El PNUD fortaleció los sistemas de monitoreo, vigilancia y alerta temprana del país, así como la resiliencia ante la sequía. El INSMET se benefició de la calibración, configuración e instalación de 11 estaciones meteorológicas automáticas y de la integración de los datos de radar del INSMET y la red de pluviometría del INRH, con fondos de la Unión Europea. El INRH también se fortaleció con la instalación de 11 registradores de nivel de pozo y cuatro de nivel de embalse. El equipo evaluador observó que se habían instalado equipos en la provincia de Ciego de Ávila, así como percibió que se había fomentado la colaboración interinstitucional como estrategia para la construcción de resiliencia⁴². Las instituciones se beneficiaron con el desarrollo de estudios de vulnerabilidad y riesgo ante sequías e inundaciones, los procedimientos para la gestión integrada de sequías y el desarrollo de herramientas para la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático contextualizadas al sector del agua. Cinco provincias centrales y orientales (con medio millón de habitantes) se beneficiaron de una mejor gestión integrada de los recursos hídricos.

El PNUD dio prioridad a la promoción de los ecosistemas costeros como estrategia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Las iniciativas, como el proyecto “Coastal Resilience, financiado con fondos europeos en colaboración con la Agencia de Medio Ambiente cubana, permitieron que 4.670 personas (incluidas 2.224 mujeres) se beneficiaran directamente de conocimientos y equipos para la implementación de soluciones basadas en la naturaleza. El PNUD reportó la rehabilitación de más de 7.200 ha de humedales costeros, con la finalidad de mejorar su servicio ecosistémico de protección contra el impacto de los fenómenos meteorológicos extremos y el cambio climático. Los 40 “patios resilientes” impulsados (15 de ellos liderados por mujeres) favorecieron la recuperación gradual de los servicios ecosistémicos y la producción ecológica⁴³. El equipo evaluador observó el efecto emocional y socialmente transformador de este trabajo en la vida de las personas involucradas. El PNUD pudo movilizar fondos del FVC para el desarrollo de este enfoque integrado de la reducción del riesgo de desastres, lo que permitió la ampliación de las iniciativas a siete provincias y al 11 por ciento de la población del país a través del proyecto “Mi Costa”, cuya ejecución se extenderá hasta 2029.

En cuanto a la resiliencia urbana, el PNUD mejoró la capacidad de gestión e intervención en las zonas centrales de La Habana para reducir el riesgo de colapso de edificios vulnerables y mejorar la respuesta de rescate y salvamento. Junto con el PMA y expertos de la Unión Europea, el PNUD facilitó cursos de capacitación para la Brigada de Rescate del Cuerpo de Bomberos de Cuba. Con posterioridad, la Brigada replicó las capacitaciones, demostrando la efectiva transferencia y apropiación nacional del conocimiento. La digitalización de los procesos fue un aspecto clave para la Brigada, y se crearon tres nuevas herramientas

⁴¹ Participaron las siguientes instituciones: EMNDC, CITMA, INRH, INOTU e INSMET.

⁴² Se observó la colaboración entre Defensa Civil, la Agencia de Medio Ambiente (AMA), la Empresa de Aprovechamiento Hidráulico de Ciego de Ávila (EAHCA), el INSMET y el INRH.

⁴³ Los patios resilientes son pequeñas áreas de agricultura urbana y familiar en comunidades costeras enfocadas en la producción sostenible y la reducción de la presión sobre el ecosistema costero.

para gestionar el riesgo de colapso de edificios y los protocolos urbanos. Se informó que 7.000 personas se beneficiaron de intervenciones preventivas en edificios vulnerables y recibieron capacitación en prevención de riesgos de deslizamientos de tierra.

El alcance del apoyo del PNUD para aumentar la resiliencia no fue homogéneo en todo el país. En términos geográficos, la evaluación permitió identificar la falta de intervenciones directas en la provincia de Cienfuegos y el municipio especial Isla de la Juventud, los cuales, dada su vulnerabilidad, ameritarían intervenciones para fortalecer la resiliencia y reducir los riesgos de desastres. En términos programáticos, hubo pocas actividades centradas en la reducción del riesgo sísmico, un área destacada y recomendada en la anterior EIPP.

Hallazgo 11: eficiencia energética y energías renovables. El PNUD promovió la incipiente transición del país hacia el uso de energías renovables y la eficiencia energética, que generó beneficios regulatorios, sociales, económicos y ambientales en diversos sectores y, en particular, para los hogares rurales remotos. La crisis energética demostró la pertinencia de los resultados a la vez que evidenció la necesidad de acelerar y ampliar estas esferas de trabajo.

A través de su capacidad para actuar en las fases iniciales de las políticas y en las fases posteriores directamente con las comunidades, el PNUD se ha posicionado como un actor con capacidad para contribuir a la promoción del uso de las energías renovables y la eficiencia energética. La transición energética es considerada por las autoridades del sector como un desafío nacional de alto valor estratégico.

En la fase inicial, el PNUD contribuyó al ajuste del marco normativo y al fomento de la capacidad de las instituciones rectoras. A nivel nacional, el PNUD estableció alianzas con el Ministerio de Energía y Minas, la Unión Eléctrica y Cubaenergía. A nivel municipal, el PNUD actualizó el marco regulatorio para la adopción de un sistema de transporte público resiliente y de bajas emisiones en La Habana. Esto fue relevante porque fue la semilla para el enfoque utilizado en la promoción de ciudades y municipios sostenibles.

A nivel local, el PNUD proporcionó sistemas de energía renovable a comunidades rurales remotas, donde nunca se había dispuesto de electricidad o donde el huracán Irma dañó el sistema eléctrico en 2017. Con financiación de la Unión Europea, el PNUD permitió que cerca de 3.000 familias de comunidades rurales contaran con sistemas fotovoltaicos autónomos en sus hogares. Además, en zonas del litoral cubano afectadas por el huracán Irma se repararon 2.272 sistemas fotovoltaicos dañados. Estas intervenciones tuvieron una perspectiva de género muy importante, puesto que se capacitó a las mujeres en el mantenimiento de los equipos instalados.

El PNUD elaboró casos de demostración del uso de tecnologías renovables en el sector agrícola y pudo reducir costos y emisiones al tiempo que generaba información estadística para la toma de decisiones. A través de la instalación de una red integrada de servicios de diseño, mantenimiento, reparación y expansión de tecnologías de biodiesel y biogás, se redujeron los costos de operación en las unidades de producción agrícola y ganadera y se evitaron más de 200 toneladas de emisiones de CO₂. La intervención se limitó a cinco municipios, pero se estima que 80.000 productores pudieron beneficiarse. Se elaboró el *Atlas de Bioenergía. Cuba. Edición 2022*, en el que se analiza el potencial de las fuentes de bioenergía y el impacto que su uso tendría en la matriz energética, en diferentes sectores industriales agropecuarios y forestales. Este documento se estaba utilizando como fuente de conocimiento para la formulación de la política energética hasta 2050.

El apoyo complementario a la eficiencia energética en el sector industrial ha generado importantes beneficios económicos nacionales y beneficios medioambientales mundiales. Se informó que el proyecto “FRE Local” permitió ahorrar unos 13,8 millones de dólares al evitar consumir combustibles fósiles en los sectores de la alimentación y el acero, lo que se traduce en más de 71.000 toneladas de emisiones de CO₂ evitadas al año en estos sectores.

La puesta en marcha de los proyectos supuso algunos retos, que son extensivos a todo el sector y tienen implicaciones para el éxito de una transición energética. Por un lado, la desaceleración de las cadenas de suministro globales tuvo un impacto negativo en los tiempos y costos de ejecución. Por otro lado, la cultura institucional de centralización de la toma de decisiones afectó la agilidad para implementar intervenciones a nivel local y fortalecer la relación y colaboración con actores no estatales. Además, la emigración provocó una pérdida de capital humano, lo que dificultó el mantenimiento de la capacidad instalada.

Hallazgo 12: respuesta ante desastres y recuperación temprana. El PNUD dio una respuesta temprana a los desastres, integrada en el marco más amplio de fomento de la resiliencia, y se centró en el sector de la vivienda, en coordinación con los demás organismos de las Naciones Unidas.

El PNUD contribuyó a la respuesta y a las primeras actividades de recuperación tras los numerosos desastres que afectaron al país, aprovechando los activos que había posicionado en el país. El PNUD participó en la respuesta a la COVID-19 (véase la conclusión 16), el huracán Ian y la sequía en la región de Oriente. La respuesta del PNUD a desastres impredecibles evidenció su rápida capacidad de acción. Así ocurrió en la entrega de bienes esenciales a 40 familias tras la explosión de gas en el Hotel Saratoga en 2022 o el fomento de la capacidad del departamento de bomberos en respuesta al incendio en la Base de Supertanqueros de Matanzas, también en 2022. Del mismo modo, después de las fuertes lluvias registradas en la provincia de Granma en 2023, el PNUD pudo responder de inmediato gracias a que contaba con colchones en almacenes de La Habana, lo que permitió que 3.000 personas crearan condiciones habitables después de las inundaciones.

En su respuesta al huracán Ian en 2022, el PNUD priorizó la prestación de servicios básicos, como vivienda, salud y alimentación, en coordinación con las demás agencias de las Naciones Unidas, tal y como se refleja en el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia. Se atendieron 12 municipios de la provincia de Pinar del Río, en la zona más afectada por el huracán. El PNUD informó que había prestado asistencia humanitaria en forma de vivienda a 54.639 personas, entre ellas 21.722 mujeres, 10.949 niños y 2.488 personas con discapacidad. La visita de evaluación al municipio Los Palacios permitió observar la rehabilitación de viviendas y la entrega de donaciones. A través de la capacitación y la concesión de herramientas a 162 brigadas profesionales y comunitarias, se estima que se repararon los techos de 17.600 casas afectadas. De conformidad con el principio de no dejar a nadie atrás, se respetaron las prioridades del Gobierno de tener en cuenta las vulnerabilidades sociales y económicas, dando prioridad a las personas mayores que vivían solas, a las personas con discapacidad o enfermas y a las madres solteras.

A través de proyectos a mediano y largo plazo, las actividades de recuperación del PNUD incorporaron el fomento de la resiliencia y el fortalecimiento institucional, mediante un enfoque integrado. Por ejemplo, en la respuesta a la sequía en las provincias centrales y orientales, se incorporaron enfoques sobre medios de vida, que permitieron generar 144 empleos, en su mayoría, destinados a jóvenes. Gracias a esta estrategia, estos pudieron formalizar sus MIPYMES —24 miniempresas— con capacidad para construir o reparar 320 casas por mes. Se estima que 15.000 personas en Guantánamo se vieron beneficiadas de las actividades de construcción. El PNUD apoyó la reactivación de la producción de alimentos a corto plazo y mejoró el ambiente laboral de más de 1.000 actores de la cadena de suministro ganadero, de los cuales el 20 por ciento

fueron mujeres (productoras de ganado, técnicas y especialistas). Además, a través de la transferencia de tecnología, contribuyó a recuperar el nivel de disponibilidad de agua en Santiago de Cuba —que había sido fuertemente afectado por la sequía anterior— y mejorar la capacidad de almacenamiento de agua de 700 viviendas.

Varias instituciones nacionales fueron fortalecidas con tecnología. La renovación de equipos y servicios en tres estaciones de mareógrafos y la instalación y puesta en marcha de dos nuevas estaciones fortalecieron los sistemas de alerta temprana hidrometeorológica. El PNUD contribuyó al diseño de los dos primeros componentes del Sistema Nacional de Alerta Temprana para Cambios Extremos en el Nivel Medio del Mar, así como al fortalecimiento de los centros de gestión de la reducción del riesgo de desastres y los puntos de alerta temprana en cuatro municipios y cuatro comunidades costeras del centro-norte de Cuba.

La respuesta a los desastres y la labor de recuperación temprana no estuvieron exentas de dificultades y desafíos. Las fuertes limitaciones económicas y financieras a las que se enfrentaba el país retrasaron algunas operaciones logísticas, y las dificultades en las cadenas de suministro mundiales provocaron retrasos en los procesos de adquisición. La recuperación en la provincia de Pinar del Río, un año después del paso del huracán Ian, aún se estimaba que había avanzado en solo un 40 por ciento.

2.5 Resultado 4: servicios públicos y asistenciales accesibles y de alta calidad

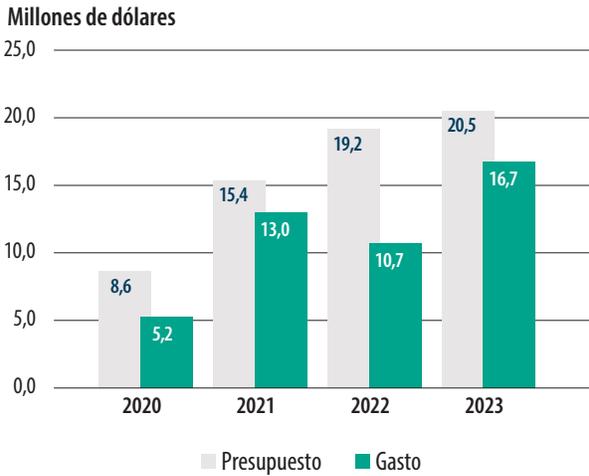
Resultado 4 del DPP: Mejorada la accesibilidad y calidad de los servicios públicos y los sistemas de protección social y de cuidados, considerando la dinámica poblacional, con énfasis en grupos en condiciones de vulnerabilidad, con enfoque de género y derechos humanos.

Productos conexos:

PRODUCTO 4.1: Fortalecidas las capacidades de agentes nacionales, territoriales y de base comunitaria, para proveer servicios públicos y del cuidado, accesibles y de calidad, considerando la dinámica demográfica, con enfoque de género y derechos humanos.

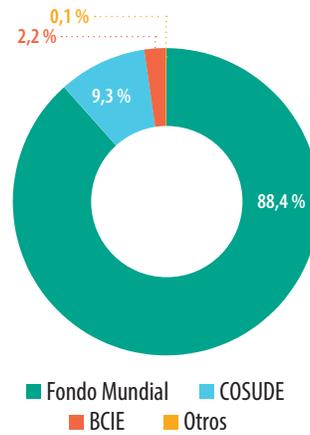
Este resultado del programa fue el mayor en términos de gastos y el de mejor ejecución. El PNUD ejecutó ocho proyectos, que supusieron un presupuesto total de 63,7 millones de dólares y gastos de 45,6 millones de dólares, lo que representó una tasa de ejecución del 72 por ciento (véase el desglose por año en el gráfico 13). En cuanto a las fuentes de financiamiento, casi 40,4 millones de dólares, que representan el 90 por ciento del gasto, provinieron del Fondo Mundial (véase el gráfico 14), lo que pone de manifiesto la importancia de este donante para el programa del PNUD en Cuba. La COSUDE también apoyó este resultado, y se gastaron casi 4,3 millones de dólares para sustentar la Educación Técnica y Profesional (ETP) y el acceso al empleo de jóvenes.

GRÁFICO 13: Presupuesto y gastos por año (resultado 4)



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

GRÁFICO 14: Gastos por donante (resultado 4)



Hallazgo 13: sistema de salud y respuesta contra el VIH. Con fondos del Fondo Mundial, el PNUD contribuyó a mejorar la prevención, el tratamiento y el seguimiento del VIH y a fortalecer el sistema de salud. El PNUD proporcionó a Cuba equipos, instrumentos y metodologías para un seguimiento epidemiológico preciso. El logro de los resultados previstos se vio limitado por la falta de cofinanciación nacional comprometida y la pandemia de la COVID-19. La sostenibilidad de los progresos logrados dependerá, en gran medida, de la continuidad del apoyo financiero del Fondo Mundial más allá de 2026.

El PNUD ha sido un actor clave en la respuesta a la epidemia de VIH en Cuba, ya que se ocupó de ejecutar los recursos del Fondo Mundial en el país. Los actores entrevistados y los documentos examinados indicaron que la oficina del PNUD en el país tuvo la capacidad técnica, programática y administrativa para ejecutar un gran volumen de recursos en un contexto muy complejo, al tiempo que respondía a las demandas del Fondo Mundial y de las instituciones nacionales. A pesar del reconocimiento internacional por su exitoso desempeño en el monitoreo de los casos de VIH, Cuba no tuvo suficiente capacidad para enfrentar los desafíos de la pandemia de la COVID-19 durante 2020 y 2021, y la situación económica afectaba la disponibilidad de suministros esenciales. En esos años, los resultados en cuanto a la cobertura de los servicios de prevención, las pruebas de VIH y las pruebas de carga viral en poblaciones clave fueron desfavorables.

El suministro de equipos, medicamentos y otros insumos por parte del PNUD, así como de instrumentos y metodologías para una vigilancia epidemiológica más estrecha, contribuyó a los avances en la capacidad nacional de respuesta al VIH. En 2022, se observó una tendencia favorable en los principales indicadores de resultados de los programas de VIH. El PNUD apoyó los servicios pertinentes de prevención y diagnóstico del VIH prestados a personas de poblaciones clave, el tratamiento antirretroviral y el tratamiento de la tuberculosis y la hepatitis C⁴⁴. El PNUD proporcionó suministros para la prevención del VIH y kits de autodiagnóstico para 30 municipios⁴⁵. Hasta junio de 2023, 30 policlínicos de diferentes municipios habían recibido equipos e insumos para ofrecer servicios diferenciados de VIH, a seis de ellos se les entregaron sistemas con tecnología GenXpert, facilitando así el examen de la carga viral. Además, el PNUD

⁴⁴ En 2022, 144.501 personas de poblaciones clave (141.678 HSH y 2.823 mujeres transgénero) accedieron a servicios de prevención y otras 135.433 (132.874 HSH y 2.559 mujeres transgénero) accedieron a servicios de diagnóstico del VIH.

⁴⁵ La entrega de insumos para los servicios de prevención del VIH consistió en 4,8 millones condones, 1,8 millones lubricantes, 610.000 pruebas rápidas de VIH para garantizar la oferta de servicios de prevención combinados a las poblaciones más vulnerables a la infección por el VIH (HSH y personas transgénero) y, por primera vez, 14.400 autotesteos.

contribuyó a la creación de 13 centros que ofrecían profilaxis previa a la exposición para poblaciones clave, que posibilitaron el tratamiento de 536 hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (HSH) y 31 personas transgénero vinculadas a estos centros.

La falta inicial de cofinanciación fue un factor condicionante importante para el ciclo y, junto con la continuidad del apoyo financiero del Fondo Mundial, representó el principal riesgo para la sostenibilidad de los resultados. Cuba estableció un cofinanciamiento nacional, previsto al inicio del período por un total de 8,2 millones de dólares, pero no se concretó. Esto constituyó una limitación importante para el logro de los resultados, ya que los objetivos del diseño dependían de esta cofinanciación para la adquisición de insumos para los servicios de prevención⁴⁶. El PNUD contribuyó a mitigar esta carencia reinvertiendo 700.00 dólares de los ahorros del Fondo Mundial y movilizándolo 2,6 millones de dólares adicionales de recursos del Fondo Mundial. Esto demuestra cómo la sostenibilidad de los resultados del VIH y el control de la epidemia siguen dependiendo de los recursos del Fondo Mundial.

El PNUD también llevó a cabo intervenciones encaminadas a fortalecer el sistema de salud cubano. Trabajó con más de 200 farmacias, entidades de distribución y almacenamiento para reforzar la cadena de suministro de salud. Fomentó la capacidad para hacer frente a futuras pandemias mediante el suministro de sistemas de laboratorio y diagnóstico para hospitales y centros de atención primaria que ofrecen servicios de cuidados intensivos⁴⁷. Asimismo, las nuevas tecnologías e insumos sanitarios que se entregaron a 27 laboratorios de biología molecular en todo el país fortalecieron la capacidad del Ministerio de Salud Pública en materia de vigilancia epidemiológica, diagnóstico y seguimiento de diversas enfermedades, entre ellas, la COVID-19, el VIH, el virus del papiloma humano y la hepatitis C. Aun así, todavía hay margen para seguir reforzando la capacidad del país para responder a las emergencias pandémicas, en particular, mediante la mejora de la planificación anual de las adquisiciones. El PNUD colaboró con 41 policlínicas y 21 servicios hospitalarios en la instalación de dispositivos para digitalizar el servicio de rayos X. La implementación de un sistema de información de laboratorio fue parte de una solicitud de financiamiento al Fondo Mundial que no fue aprobada. En ese sentido, persiste el reto estructural de potenciar la digitalización del sistema sanitario.

Hallazgo 14: sistemas de cuidado y grupos vulnerables. El apoyo del PNUD a la atención y protección de los grupos vulnerables fue evidente en algunas poblaciones clave, como las personas LGBTQI+, y más limitado en otras, como las personas mayores, para las que aún no se ha desarrollado un enfoque integral. El PNUD pudo visibilizar las barreras de acceso a la salud que enfrentan las personas LGBTQI+ y fortalecer las redes a través de las cuales se coordina la respuesta a la epidemia del VIH. La promoción de un enfoque basado en derechos es una novedad en la labor del PNUD sobre estas cuestiones. La sostenibilidad se persiguió mediante la promoción de la autonomía jurídica de las organizaciones clave de la población, un resultado que aún está en ciernes.

El PNUD se propuso mejorar el acceso y la calidad de los sistemas de protección social y atención, teniendo en cuenta la dinámica demográfica y centrándose en los grupos vulnerables con un enfoque de género y derechos humanos. Sin embargo, los resultados variaron entre los diferentes grupos de población. Este objetivo resonó fuertemente con la recomendación de la anterior EIPP para que el PNUD defendiera el principio de no dejar a nadie atrás, haciendo hincapié en los grupos vulnerables, como la comunidad LGBTQI+ o las personas mayores. Si bien el PNUD logró avances significativos desde un enfoque basado en los derechos con la comunidad LGBTQI+, tuvo dificultades para ampliar las intervenciones destinadas a las

⁴⁶ Como condones, lubricantes, pruebas rápidas, reactivos de carga viral o medicamentos.

⁴⁷ En cuanto al equipamiento, se entregaron 12 máquinas portátiles de rayos X, 20 ventiladores mecánicos y 30 aspiradoras portátiles. Además, se entregó una gran cantidad de dispositivos médicos: oxímetros de pulso, termómetros infrarrojos, equipos para cricotirotomía, cánulas nasales, laringoscopios, reguladores de oxígeno y bombas de infusión.

personas mayores más allá de los límites específicos del proyecto, ya que la atención general de este grupo poblacional no fue suficiente. Solo se vieron intervenciones en la respuesta a la emergencia provocada por el huracán Ian, o indirectamente a través de la PADIT, con la provisión de mobiliario e insumos a las guarderías.

En su trabajo con poblaciones LGBTQI+, el PNUD contribuyó al desarrollo de capacidades de las instituciones sociales nacionales y locales y promovió el respeto por la diversidad y un enfoque del VIH basado en los derechos mediante la reducción del estigma y la discriminación por orientación sexual e identidad de género. También fortaleció la capacidad de las redes de la sociedad civil para apoyar una respuesta eficaz al VIH a través del desarrollo de capacidades individuales y organizacionales, y asociaciones y diálogos nacionales e internacionales⁴⁸. Entre los resultados reportados, el PNUD impartió capacitaciones a 223 activistas de población clave y consejeros del sistema de salud (70 HSH, 64 mujeres transgénero y 89 personas con VIH) que se formaron como gestores de género y derechos. El trabajo de estos gestores que brindaban 23 tipos de servicios de asesoramiento jurídico llegó directamente a 910 personas (275 mujeres y 635 hombres). Los encuestados indicaron la satisfacción de los actores sectoriales participantes y reconocieron la importancia de las contribuciones realizadas por el PNUD en este ciclo.

La sostenibilidad de estos logros se buscó a través del registro oficial de estas redes de la sociedad civil ante el Ministerio de Justicia, lo que les permitiría alcanzar la autonomía jurídica y recibir fondos directamente. La relevancia de este proceso fue alta, dado que las dificultades para obtener recursos suficientes para llevar a cabo actividades de prevención y conseguir insumos básicos para avanzar en la respuesta al VIH fueron algunos de los principales desafíos que enfrentaron estas redes de la sociedad civil.

Hallazgo 15: desarrollo profesional juvenil. El PNUD trabajó con los jóvenes para promover su acceso al empleo profesional, con resultados iniciales vinculados a los sectores de la construcción, la agricultura y los servicios turísticos. Estos resultados fueron relevantes, considerando la alta vulnerabilidad de los jóvenes y los elevados niveles de emigración. El enfoque tuvo en cuenta los intereses socioeconómicos de cada zona geográfica participante y respondió a las evaluaciones de las necesidades de la fuerza de trabajo y a las estrategias nacionales de desarrollo. Los retos encontrados fueron la alta rotación de profesores y la necesidad de formación continua.

El PNUD aprovechó su experiencia en materia de desarrollo local para participar en el desarrollo de la juventud, centrándose en el empleo profesional. A través del proyecto “PROFET: Fortalecimiento del proceso de formación profesional de los jóvenes y trabajadores en la educación técnica y profesional en especialidades seleccionadas para su inserción al empleo”, financiado por la COSUDE, el PNUD contribuyó a mejorar el acceso de los jóvenes al empleo en los sectores de la construcción, la agricultura y los servicios turísticos, con el fortalecimiento de la ETP. En este caso, el PNUD buscó promover el desarrollo social y económico local, mejorando la inclusión, la calidad y la pertinencia de la ETP para un sector vulnerable de la población con dificultades para acceder al empleo: los jóvenes.

El apoyo del PNUD es pertinente porque se basó en los intereses socioeconómicos locales y respondió a las necesidades de la fuerza laboral del país. Se realizaron pruebas piloto para estudiar la demanda de los empleadores y el ingreso de trabajadores capacitados al mercado laboral. Se aplicó un nuevo enfoque en el manejo de la ETP, lo que representó un alejamiento del modelo vertical utilizado históricamente en el país. El nuevo enfoque se basó en el nexo entre la educación y el desarrollo local, y estuvo alineado con el modelo cubano de desarrollo. Esto generó desafíos para el sector educativo, como la generación

⁴⁸ Los principales grupos de población y redes de la sociedad civil que tuvieron una participación más directa en la respuesta de Cuba al VIH tradicionalmente consistieron en aquellos con mayor riesgo de infección por el VIH (personas transgénero, HSH, personas que viven con el VIH y personas que participan en relaciones sexuales transaccionales).

de competencias a nivel local, que aún no se habían resuelto al momento de esta evaluación y se vieron exacerbados por la alta rotación de docentes, debido a la emigración o a que cambiaban por otros empleos mejor remunerados, lo que creaba la necesidad de capacitación continua.

Las partes interesadas apreciaron bien la eficacia del enfoque, y su sostenibilidad ha sido respaldada por una ampliación del proyecto y financiación adicional de donantes⁴⁹. El PNUD llegó a más de 24.000 estudiantes, de los cuales el 30 por ciento fueron mujeres. Gran parte del apoyo se prestó mediante la entrega de material didáctico y la formación en los politécnicos participantes⁵⁰. Se transfirió capacidad a nivel ministerial y provincial, y se promovió la certificación de género de los politécnicos. Si bien se logró la cobertura en las 15 provincias del país, y se amplió el alcance a 53 instituciones educativas en comparación con las 36 previstas inicialmente, esto solo representó el 13,2 por ciento del total de los 402 politécnicos del país. La ampliación y la plena sostenibilidad requerirán aprovechar las experiencias piloto de la primera fase para promover la institucionalización del enfoque a través de las políticas públicas.

Esta área de trabajo ha demostrado un alto potencial para la colaboración y la alianza interinstitucionales. Se inauguró el Observatorio Social y Laboral —con ayuda de la OCR, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la CEPAL y el PNUD, en alianza con el MTSS—, que permitió realizar dos encuestas a los empleadores: una sobre la calidad de la formación de los egresados de la ETP y otra sobre la satisfacción de los empleadores. A la espera de su publicación oficial, los resultados preliminares apuntan a resultados satisfactorios en cuanto a mejora de competencias y habilidades, así como de aceptación por parte de los empleadores.

A pesar de que las cuestiones relativas a la discapacidad se incluyen en la formación y los materiales, y de que se matricula a estudiantes con desventajas sociales o dificultades de aprendizaje, hay margen para mejorar las iniciativas conjuntas de no dejar a nadie atrás en el sector de la educación. Los encuestados también destacaron el potencial para promover una mayor coordinación con otras iniciativas a nivel local, y con los resultados del DPP de gobernanza y transformación productiva. El PNUD también debería considerar la promoción del empleo de los jóvenes como una cuestión intersectorial fundamental para el desarrollo del capital humano y el desarrollo económico del país.

2.6 Cuestiones transversales

Hallazgo 16: apoyo a la respuesta y recuperación de la COVID-19. El PNUD fue un asociado clave en la respuesta a la pandemia de la COVID-19 en Cuba, ya que amplió su ayuda a los servicios de salud y la recuperación económica y aceleró la transformación digital. El apoyo al establecimiento temprano de la vigilancia genómica del SARS-CoV-2 fue un aporte fundamental que permitió el desarrollo de estudios de efectividad, eficacia y respuesta inmune de las vacunas cubanas frente a las diferentes variantes del SARS-CoV-2. La ejecución del programa sufrió retrasos, pero se mantuvo activa desde el punto de vista operacional y demostró capacidad de respuesta.

El impacto de la pandemia de la COVID-19 no modificó sustancialmente los enfoques de los programas del PNUD en el país, pero sí desencadenó el fortalecimiento de áreas de intervención clave, como los servicios de salud y la recuperación económica, e impulsó medidas para avanzar hacia la transformación digital y el acceso a las TIC. El PNUD aportó liderazgo técnico a la respuesta socioeconómica y de género a la COVID-19 impulsada desde las Naciones Unidas en Cuba. Esto permitió que las autoridades nacionales y los sectores estratégicos clave contaran con el estudio *Impactos económicos y sociales de la COVID-19 en Cuba: opciones*

⁴⁹ El proyecto "PROFET" se ha extendido a una segunda fase hasta finales de 2024 con tres nuevas áreas de capacitación y formación profesional: electricidad, comunicaciones y transporte. Se ha comprometido un presupuesto adicional de 1,5 millones de dólares para este fin.

⁵⁰ Por ejemplo: equipos de TIC, laboratorios de idiomas, laboratorios veterinarios, una industria de minialimentos y un equipo de inseminación artificial.

de políticas, una herramienta analítica para la toma de decisiones para la respuesta. Este producto formaba parte del Plan de Respuesta de las Naciones Unidas, que era un conjunto integrado de apoyo estratégico en respuesta a las prioridades nacionales⁵¹.

El PNUD desempeñó un papel clave en el apoyo a la respuesta sanitaria al facilitar la implementación temprana de la vigilancia genómica del SARS-CoV-2 y apoyar la investigación sobre la eficacia y la respuesta inmunitaria de las vacunas cubanas contra las variantes del SARS-CoV-2. Además, el PNUD apoyó la creación de la Planta de Insumos Médicos del Centro de Neurociencias de Cuba para producir grandes cantidades de hisopos para pruebas y mascarillas. También contribuyó a la adquisición de medicamentos, equipo médico y transporte, proporcionando pruebas rápidas, reactivos y artículos médicos fungibles para los laboratorios. Se proporcionaron medicamentos y equipos de protección personal, como mascarillas, guantes y batas, para el tratamiento de la COVID-19 y para proteger al personal médico y a los voluntarios de la comunidad, especialmente durante la fase inicial de la respuesta a la pandemia⁵².

El programa demostró agilidad y adaptabilidad por parte del PNUD. A pesar de las interrupciones y retrasos que afectaron a los proyectos, y de los inconvenientes de conectividad existentes, en general, las operaciones no se detuvieron. Las medidas de aislamiento y la interrupción de la cadena de suministro global causaron retrasos en la mayoría de los proyectos. Se registraron efectos negativos en las actividades de capacitación, trabajo de campo, importación y adquisición de equipos, que afectaron, entre otros, a los proyectos "Agrofrutales", "VUINEX", "Resiliencia Energética post Irma", "FRE Local" y "Bioenergía". Sin embargo, la fortaleza de las áreas de gobernabilidad y transformación productiva aceleraron las intervenciones en pro de la recuperación económica y la generación de medios de vida, empleos y seguridad alimentaria de la población. Los proyectos buscaban atender las demandas de la población, los hospitales y centros de aislamiento. El énfasis de los proyectos agrícolas en la labranza mínima, los cultivos de ciclo corto y la producción de pienso mostró adaptabilidad a los desafíos de la pandemia.

Los esfuerzos de recuperación posteriores a la emergencia se centraron en fortalecer la resiliencia comunitaria y local. El PNUD apoyó las iniciativas para atender las necesidades básicas de las comunidades vulnerables, proteger los medios de subsistencia, gestionar los riesgos y fortalecer la preparación para futuras emergencias. En el ámbito de la recuperación socioeconómica, tres proyectos ejecutados en la provincia de Guantánamo permitieron la creación y consolidación de puestos de trabajo para jóvenes y mujeres, la recuperación de medios de vida y la revitalización de sectores productivos clave, con los cuales más de 1.500 personas, entre ellas, 500 jóvenes y 375 mujeres, se vieron beneficiados.

Hallazgo 17: igualdad de género. El PNUD apoyó al Gobierno en la ejecución de su "Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres" y fue reconocido por sus contribuciones a la incorporación de la igualdad de género en las esferas del desarrollo productivo, la resiliencia al cambio climático y la salud. Existen desafíos persistentes que justifican que el PNUD siga promoviendo cambios socioculturales transformadores.

El PNUD es un asociado de referencia para el Gobierno en la promoción del adelanto de la mujer y la igualdad de género. Si bien la igualdad y la equidad en las relaciones sociales y económicas han sido los paradigmas del modelo cubano de desarrollo social, también se ha reconocido a la igualdad de género como un bien social que no se obtiene automáticamente. En consecuencia, en 2021 se aprobó el Decreto Presidencial 198/2021, el "Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres" con el objetivo de "Promover

⁵¹ Primero, bajo el liderazgo técnico de la OPS/OMS, se desarrolló el Plan de Respuesta a Emergencias, seguido de un Plan de Respuesta Socioeconómica Inmediata a la COVID-19 de Naciones Unidas en Cuba.

⁵² El PNUD informó de una respuesta inmediata a la pandemia en apoyo al sistema de salud durante 2020 a través de la entrega de 16.000 kits de pruebas diagnósticas de PCR; 12.000 unidades de medios de transporte para las muestras; 3 ecógrafos; 66.464 mascarillas médico-quirúrgicas (IIR y N95); 220 termómetros infrarrojos; equipos de protección personal para el personal de salud: 70.000 guantes, 15.000 batas, 67.000 bolsas de residuos biológicos, y más de 9.310 botellas de gel antibacteriano.

el avance de las mujeres y la igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades [...] así como profundizar los factores objetivos y subjetivos que, como expresiones de discriminación, persisten en la sociedad cubana y obstaculizan un mayor resultado en lo económico, político, social y familiar, con el fin de eliminarlos⁵³. Desde su aprobación, el PNUD ha apoyado a la Federación de Mujeres Cubanas y a otras organizaciones e instituciones nacionales y locales en la aplicación del Programa Nacional, lo que se ha traducido en medidas de empoderamiento económico, capacitación en cuestiones de género, incorporación de la perspectiva de género en las políticas nacionales y campañas de comunicación. Se destacó la creación del Observatorio de Género en colaboración con la Federación de Mujeres Cubanas y la ONEI.

El PNUD centró sus esfuerzos para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en tres áreas prioritarias: i) cadenas de valor agroalimentarias y sistemas locales; ii) resiliencia al cambio climático, y iii) localización de los ODS. Esto implicó principalmente la generación de productos de conocimiento y herramientas para identificar, revelar, evidenciar y utilizar información para la toma de decisiones que favorezcan el desarrollo inclusivo e igualitario, por ejemplo, la integración del sistema de “igualdad de género para la gestión con calidad de la seguridad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias. Los entrevistados destacaron las contribuciones del PNUD en materia de comunicación y sensibilización, sobre todo, en lo tocante a la campaña “Sin estereotipos de género. Rompe esquemas”, el primero en el país con el objetivo de deconstruir los estereotipos sexistas. Los encuestados también subrayaron la metodología para la incorporación de la perspectiva de género en la educación, como parte del apoyo del PNUD a la formación profesional de los jóvenes, considerada una referencia metodológica para otras instituciones. Se capacitó a más de 9.000 mujeres (37 por ciento de todos los participantes), lo que permitió que mujeres jóvenes accedieran a oficios no tradicionales en Matanzas y se involucraran en la cadena de producción ganadera en Guantánamo.

La promoción de la igualdad de género y el avance de la agenda de derechos fueron particularmente evidentes en la respuesta al VIH y el apoyo del sistema de salud. Se mejoró el empoderamiento de las personas transgénero, las mujeres y los hombres que viven con el VIH y los HSH con miras a abordar las barreras estructurales arraigadas que mantienen las desigualdades de género y refuerzan la discriminación, el estigma y la violencia. La observación directa en los centros de salud y los informes indican que se fortaleció la capacidad de las instituciones y las OSC para la comunicación, la gestión de los conocimientos y la recopilación de datos sanitarios con perspectiva de género. Los informantes destacaron la campaña “Iguales” de 2022, liderada por el Ministerio de Salud Pública con acompañamiento técnico del PNUD, que tuvo un impacto en la protección de los derechos de las personas LGBTQI+. Además, el PNUD tuvo presente el principio de no dejar a nadie atrás en la promoción de la inclusión de las personas con discapacidad en los sistemas de transporte bajos en carbono de La Habana, en su fortalecimiento profesional como parte del proyecto PROFET y en su priorización para la entrega de ayuda de emergencia y la promoción de la resiliencia en la gestión del riesgo de desastres.

Si bien se reconocieron los avances, los encuestados también destacaron los desafíos persistentes en el país. Entre ellos, el acceso de las mujeres al empleo, el sistema de atención a la primera infancia y a las personas mayores, la violencia de género y el impacto diferencial del cambio climático en las mujeres. Se consideró que la pandemia de la COVID-19 hizo retroceder los avances en estas cuestiones de género. También se mencionó la falta de recursos, la resistencia al cambio y la permanencia de normas socioculturales estigmatizantes y estereotipos sexistas. Los informantes destacaron la necesidad de enfatizar la sensibilización y la educación, diversificar los canales de comunicación, avanzar en las redes sociales y trabajar sobre las masculinidades que se manifiestan de forma tóxica.

⁵³ Gaceta Oficial 2021. Decreto Presidencial 198/2021. “Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres”.

A nivel interno, la oficina del PNUD en Cuba ha promovido continuamente la incorporación de la perspectiva de género y ha logrado el reconocimiento institucional del Sello de Igualdad de Género oro por tercera vez consecutiva. Estos esfuerzos se basaron en la Estrategia Igualdad de Género para el Desarrollo Sostenible e Inclusivo “DiGéneroSÍ”, que está en vigor desde 2014. La oficina en el país cuenta con el apoyo de un oficial nacional de cuestiones de género y un grupo de coordinación de las cuestiones de género integrado por miembros de programas y operaciones y dirigido por el Representante Residente Adjunto. Estos esfuerzos se reflejaron en un programa en el que la mayoría de los proyectos (gráfico 15) y los gastos (gráfico 16) se asignaron a proyectos GEN2, lo que significa que tenían como objetivo importante la igualdad de género⁵⁴. En lo que respecta a la GRES de la OIE, los resultados se centraron sobre todo en el género, algunos tuvieron en cuenta las cuestiones de género y respondieron a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, y unos pocos fueron potencialmente transformadores en materia de género, ya que abordaron las causas fundamentales de la desigualdad y la discriminación.

GRÁFICO 15: Número de proyectos por marcador de género

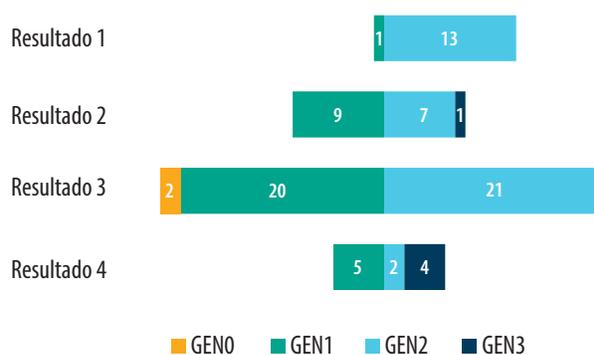
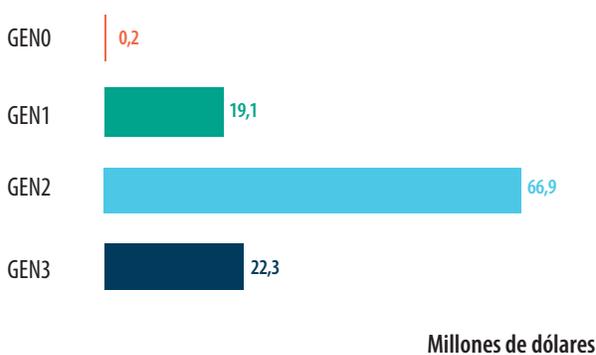


GRÁFICO 16: Gasto por marcador de género



Fuente: PNUD ATLAS y Quantum; datos a febrero de 2024

Hallazgo 18: innovación y digitalización. El PNUD promovió la innovación en sus diferentes esferas de trabajo, en particular con el carácter estratégico innovador de la promoción de las MIPYMES como nuevo actor económico. La transformación digital comenzó a incorporarse en diferentes áreas programáticas como facilitador del desarrollo. El tipo de productos entregados en esta etapa, con énfasis en la valoración y el diseño de plataformas y planes para fortalecer la capacidad digital, mostró un amplio espacio para expandir el apoyo y la cooperación en esta área, que es una prioridad nacional identificada.

En este ciclo, el PNUD propuso la integración de iniciativas de innovación y apoyo a la transformación digital como temas transversales. En la evaluación, se pudieron observar los primeros resultados de esta estrategia en los diferentes ámbitos de la programación. La observación directa y los aportes de las contrapartes confirmaron que seguir promoviendo la transformación digital a través de la renovación de equipos e infraestructura tecnológica era una prioridad permanente, con amplias oportunidades para la colaboración. En este ciclo, el PNUD inició un enfoque conjunto de estos desafíos, en asociación con el Ministerio de Comunicaciones, con la primera evaluación de la preparación digital del país, que se espera que sea un insumo para una hoja de ruta para el futuro.

⁵⁴ El marcador de género del PNUD permite medir las inversiones de un proyecto en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Los recursos se asignan por producto, y hay 4 categorías: GEN3 (la igualdad de género como objetivo principal); GEN2 (la igualdad de género como objetivo significativo); GEN1 (algunas contribuciones a la igualdad de género); GEN0 (no contribuye a la igualdad de género).

Un aspecto innovador y estratégico del programa fue la promoción de un entorno propicio para el trabajo con las MIPYMES. Como se destacó en el hallazgo 6, la promoción de las MIPYMES fue novedosa en el país, y este trabajo estaba respaldado por la prioridad nacional que se le otorgaba y la confianza en el PNUD. De esta manera, el PNUD pudo promover el rol de las MIPYMES en las iniciativas de desarrollo, a través del fortalecimiento de los entornos locales de toma de decisiones en el marco de la PADIT “ImpulsaMiPYMES” o el fortalecimiento de las cadenas de suministro locales.

En la esfera del medio ambiente, la mayoría de los proyectos tuvieron un componente de innovación, entre ellos: la utilización de los conocimientos científicos en el análisis y la planificación; la aplicación de enfoques teórico-metodológicos en las actividades de campo; y la promoción de las tecnologías de energía renovable. Los proyectos financiados por el FVC y el FMAM se centraron en promover un cambio de paradigma en la gestión de los sistemas productivos y los ecosistemas naturales, a través de enfoques y metodologías basados en teorías de sistemas, lo que supuso un componente innovador. La mayoría de los proyectos mostraron una buena combinación entre la innovación científica y tecnológica y la transferencia y aplicación de soluciones concretas basadas en la naturaleza, como se explica en el hallazgo 9.

El impulso de la transformación digital arrojó resultados tangibles en todas las áreas del programa. Las restricciones de la pandemia de la COVID-19 y la necesidad de implementar soluciones virtuales para garantizar la continuidad de los servicios e impulsar la recuperación fueron factores clave para avanzar en la transformación digital. Para promover la gobernanza digital, el PNUD brindó apoyo a nivel nacional y local, para el diseño de procesos de estrategias de transformación digital, como en el caso de La Habana, y lineamientos para la digitalización de los servicios públicos. Como parte del conjunto de herramientas de la PADIT, se apoyó el desarrollo de la *Guía para la gestión del gobierno digital en municipios cubanos*. La toma de decisiones con base empírica se fortaleció con nuevos sistemas de información ambiental y la creación de salas de situación para la toma de decisiones a través de la plataforma InfoGEO. El PNUD también desarrolló el Taller de Ciudades Inteligentes y Sostenibles, que fortaleció el entorno propicio para la transformación digital en medios urbanos y reunió a 80 participantes e iniciativas de todo el país, conectando a personas, organizaciones, instituciones y empresas con diferentes propuestas de digitalización de soluciones para alcanzar los ODS del país.

Los resultados esperados en las áreas de transformación económica y salud se beneficiaron de los componentes de transformación digital de algunos proyectos, por ejemplo, la creación de “VUINEX” (véase el hallazgo 6) y su plataforma digital para la gestión de procesos de inversión extranjera. El proyecto “Salto digital” también tuvo un impacto significativo en los procesos institucionales dentro del MINCEX, con mejoras notables reportadas en infraestructura tecnológica, rendimiento y conectividad, a pesar de los retrasos en la entrega de equipos causados por las interrupciones de las cadenas globales de suministros. Se promovieron las competencias digitales entre docentes y estudiantes dentro del enfoque de ETP del proyecto PROFET. Se fortaleció la planificación y la prestación de servicios de salud para las poblaciones más vulnerables a la epidemia del VIH mediante el desarrollo de las herramientas digitales Datasoft y MEDISYS-HIV y el diseño de la plataforma digital de servicios integrados GENESYS-HIV.

Hallazgo 19: seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. El volumen de trabajo de las funciones de supervisión y evaluación aumentó considerablemente debido a la nueva escala del programa y a las necesidades de nuevos donantes, que reconocieron el buen desempeño del PNUD. En el diseño de los proyectos más recientes se reflejaron las prácticas de gestión de los conocimientos en consonancia con el enfoque de la cartera del PNUD.

El PNUD propuso un ambicioso plan de evaluación del programa que tuvo que ser revisado debido a diferentes circunstancias condicionantes, como la COVID-19 y los efectos de la crisis energética en los viajes. El impacto de la pandemia en la ejecución de los proyectos y sus plazos también dio lugar a la necesidad de ajustar las fechas de evaluación. Con el fin de mantener el ritmo de ejecución del plan de evaluación, se combinaron las modalidades de evaluación virtual y presencial. El plan formulado constaba de un total de 24 evaluaciones y un presupuesto estimado de más de 500.000 dólares. En el momento de esta evaluación, se habían completado 13 evaluaciones, el 70 por ciento de las cuales se consideraron moderadamente satisfactorias. El PNUD no llevó a cabo ninguna evaluación de impacto, lo que constituyó una oportunidad perdida, dada la naturaleza cuantitativa de algunos de los proyectos y la posibilidad de utilizar grupos de control para la medición del impacto.

El seguimiento de los proyectos se caracterizó por los requisitos de control de calidad de los donantes. El Fondo Mundial agregó nuevos requisitos, y la expansión de los donantes (FVC, Unión Europea, Francia, Italia) generó la necesidad de esfuerzos adicionales para cumplir con sus requisitos específicos. La gestión del conocimiento y el intercambio de mejores prácticas se reflejaron en la formulación conjunta de proyectos dentro de la oficina del PNUD en el país. Con el espíritu de un enfoque en la cartera, los procesos de diseño de las iniciativas más recientes, como el FMAM 8, la fase 3 de la PADIT o la promoción de municipios sostenibles, incorporaron las aportaciones de todos los equipos del programa, haciendo hincapié en tratar de reproducir las buenas prácticas y potenciar los enfoques innovadores e integradores.

Hallazgo 20: finanzas y operaciones. En este ciclo, el PNUD registró un aumento de los presupuestos por programas y cifras récord de ejecución presupuestaria. Sin embargo, la menor tasa de ejecución también indica la necesidad de seguir fortaleciendo la capacidad operativa y de ejecución. Aunque el programa ha diversificado considerablemente sus fuentes de financiación, las partes interesadas destacaron la necesidad de los fondos institucionales del PNUD y su utilización estratégica. La oficina en el país experimentó un aumento significativo de personal para hacer frente al crecimiento del programa, pero también tuvo que enfrentar algunos problemas operacionales, como la aplicación de Quantum, con la complicación añadida de la escasa conexión a Internet.

Desde el punto de vista financiero, este ciclo de programación se caracterizó por el aumento de los presupuestos por programas y el reto de mantener los índices de ejecución. Cuando faltaba un año para que finalizara el programa, la oficina en el país logró superar el objetivo de ejecución presupuestaria de 100,7 millones de dólares establecido en el DPP. En 2021, 2022 y 2023, se registraron cifras récord de ejecución presupuestaria anual. Las cifras absolutas de ejecución también alcanzaron sus niveles más altos, aunque la tasa correspondiente disminuyó al 63 por ciento en este ciclo, lo que pone de manifiesto la necesidad de continuar fortaleciendo la capacidad operativa y de ejecución de la oficina. El PNUD realizó grandes esfuerzos para diversificar las fuentes de financiamiento e incorporar nuevos donantes, como el BCIE, la cooperación francesa o el FVC. Sin embargo, los informantes destacaron la importancia para el PNUD de poder contar con recursos propios, lo que permitió la preparación del FVC y desbloqueó los fondos para el proyecto “Mi Costa”. Por el contrario, la falta de recursos propios impidió la realización plena de la segunda etapa del proyecto “VUINEX”, que no pudo lograr el alcance deseado a nivel de municipios.

En cuanto a los recursos humanos, si bien no hubo un cambio significativo en la estructura de las oficinas, el número de funcionarios aumentó sustancialmente en consonancia con el crecimiento de los programas. Entre 2021 y 2023, el número de empleados aumentó un 43 por ciento, hasta llegar a 103 personas. En el área de operaciones, este aumento se reflejó principalmente en la sección de adquisiciones. El crecimiento del programa y la transición a diferentes modalidades de ejecución de proyectos, como la ejecución directa o el apoyo a la ejecución nacional, fueron factores clave en el aumento del volumen de trabajo e impulsores del fortalecimiento de las capacidades y la reconfiguración de las funciones y responsabilidades.

Dado el contexto actual del país, se valoró el trabajo del equipo de Tesorería del PNUD para habilitar las transacciones bancarias a proveedores en el exterior y así facilitar la ejecución de proyectos. El PNUD también fortaleció su función de adquisiciones mediante la elaboración de nuevos procedimientos operativos normalizados y la promoción del acceso a las certificaciones internacionales en materia de adquisiciones. Durante la implementación de Quantum, fue un gran desafío mantener la oficina operativa, y se informaron retrasos en ciertos procesos. El nuevo sistema creó una enorme carga transaccional al multiplicar los niveles de aprobación internos. Además, dada la conectividad deficiente a nivel nacional, las partes interesadas tuvieron dificultades para hacer un uso óptimo del portal de proveedores. La oficina en el país informó sistemáticamente sobre los riesgos derivados de la limitada conectividad a Internet en el país, ya que no se adecuaba a las normas institucionales óptimas, y se incurrió en costos adicionales para mitigar los riesgos. A este respecto, se reconoció el intercambio y el apoyo del equipo regional de TIC del PNUD.

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN



3.1 Conclusiones

Conclusión 1: La coherencia del programa con los ciclos anteriores, la eficacia de su ejecución a nivel nacional y local y su capacidad para adaptarse a nuevos desafíos permitieron que el PNUD mantuviera su posición estratégica como un asociado para el desarrollo confiable y respetado en Cuba, y ampliara el alcance y los resultados del programa propuesto inicialmente.

El actual DPP mantuvo la coherencia programática con la cooperación anterior del PNUD con Cuba. Esto se reflejó particularmente en el énfasis puesto en la profundización del proceso de descentralización iniciado en el marco de la PADIT, y en el apoyo a la transformación productiva a nivel subnacional. Las contrapartes y los donantes reconocieron ampliamente la eficacia de la ejecución de los proyectos, dadas las limitaciones del contexto nacional. La confianza depositada en el PNUD se vio reflejada en tres años consecutivos de planificación presupuestaria récord, aunque también se destacó la necesidad de seguir fortaleciendo los equipos de programas y operaciones para atender nuevas demandas y mejorar los índices de ejecución.

El PNUD demostró su capacidad para responder y adaptarse a la COVID-19 y otras emergencias, como el huracán Ian. Los impactos de la pandemia en las cadenas de suministro nacionales y globales obligaron a recalcular el tiempo y los costos en algunos proyectos. Sin embargo, la continuidad en la ejecución lograda por el PNUD no solo facilitó la llegada de fondos para la respuesta de emergencia, sino que también fortaleció la expansión de las carteras de salud, medio ambiente y cambio climático, que se beneficiaron de la confianza de donantes, como el Fondo Mundial, el FMAM y el FVC. Cabe destacar la respuesta oportuna del PNUD y la confianza para materializar el préstamo del BCIE al país, el primero otorgado por una institución financiera internacional en seis decenios.

Conclusión 2: El PNUD contribuyó al desarrollo de la gobernanza local y la transformación productiva, reforzando el proceso de descentralización del país y fomentando el impulso de nuevos actores económicos para la dinamización de la economía local. Es necesario que a nivel local se siga promoviendo la transferencia de competencias, funciones y recursos. Las diferentes crisis que enfrentó Cuba en este ciclo reforzaron la pertinencia de las intervenciones del PNUD, pero el deterioro socioeconómico menoscabó el potencial impacto del trabajo para reforzar las cadenas de valor agrícolas y modernizar el sistema bancario.

El apoyo del PNUD a la PADIT y su papel a lo largo de los años, como dinamizador de actores y procesos a nivel provincial y local, fueron factores clave para ampliar la visibilidad del PNUD fuera de la capital. Como resultado de ello, las partes interesadas y los donantes reconocieron ampliamente la capacidad del PNUD para participar y ejecutar proyectos a nivel subnacional. La PADIT es un ejemplo de cómo un proyecto de desarrollo puede convertirse en política pública y, en consecuencia, fortalecer el entorno propicio para una descentralización más profunda, fomentar la capacidad local y convocar a las instituciones. Sin embargo, el proceso de descentralización aún requiere un mayor desarrollo de políticas públicas para una transferencia efectiva de competencias, funciones y recursos a los niveles locales.

En cuanto a la transformación productiva, el apoyo del PNUD al esfuerzo nacional de promoción de las MIPYMES fue el aporte más transformador, dado el nuevo rol económico de estos actores y su potencial a la hora de dinamizar la economía nacional. Las partes interesadas reconocieron el apoyo del PNUD para fortalecer las cadenas de valor, en particular en lo que respecta al equipo y la asistencia tecnológica, lo que dio lugar a un incremento de la producción local de alimentos, la sustitución de importaciones y el desarrollo de la infraestructura. Del mismo modo, las iniciativas de transformación bancaria dieron como resultado el desarrollo de habilidades y el aumento de la eficiencia. Algunas de estas iniciativas de transformación productiva surgen de los esfuerzos iniciados en ciclos de programación anteriores, pero las múltiples crisis que enfrentó el país durante este ciclo —y sus impactos socioeconómicos negativos— diluyeron la visibilidad de los impactos y contribuciones agregados del programa para el país en estas áreas.

Conclusión 3: El PNUD fue estratégico y eficaz a la hora de articular una cartera pertinente y de gran alcance sobre la gestión sostenible de los ecosistemas naturales, la resiliencia al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Se evidenciaron sinergias en áreas, como la prevención y respuesta a la sequía o la gestión de los ecosistemas costeros y su resiliencia a los fenómenos meteorológicos extremos. La apropiación nacional de las iniciativas fue elevada, respaldada por la combinación de resultados a nivel de políticas públicas e intervenciones directas sobre el terreno, como las particularmente observables en las áreas de respuesta a emergencias y transición energética.

Esta cartera temática demostró su carácter estratégico y efectivo al generar cambios en el corto plazo y crear condiciones para la transformación en el mediano y largo plazo. En el corto plazo, los logros notables incluyen la recuperación de suelos, la conservación de la biodiversidad, la reforestación, la retención de carbono y la compensación económica por servicios ambientales. Además, la cartera contribuyó a fomentar un entorno propicio, como lo demuestran los logros en la facilitación de una transición justa hacia fuentes de energía renovables, el desarrollo de ciudades sostenibles, la gestión responsable de la tierra, la generación de datos científicos para la preservación de la biodiversidad marina y la movilización de recursos financieros de los fondos multilaterales para el medio ambiente. La mayoría de estas áreas presentan desafíos complejos a la hora de avanzar y ampliarse sin dejar a nadie atrás. La reciente crisis energética puso de manifiesto el gran reto para lograr una transición energética y la descarbonización de la matriz energética, que requerirá una escala y una financiación muy superiores a las que actualmente se ven en los proyectos del PNUD.

La promoción de enfoques ecosistémicos y la generación de sinergia entre los esfuerzos de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres se materializaron en múltiples aportes a la implementación del plan nacional “Tarea Vida” para enfrentar el cambio climático y su impacto en el país. El fortalecimiento de los sistemas de monitoreo, vigilancia y alerta temprana, así como la promoción de la coordinación interinstitucional para enfrentar sequías y emergencias, son logros muy relevantes. El PNUD demostró su capacidad de respuesta de emergencia en este ciclo. La contribución a la recuperación tras el huracán Ian fue coherente y estuvo bien coordinada con los demás organismos de las Naciones Unidas. El PNUD actuó con agilidad al contar con existencias de suministros en el país. La respuesta y la entrega de ayuda humanitaria se adhirieron a los principios de no dejar a nadie atrás, y se destacó la prioridad otorgada a las personas con discapacidad.

Conclusión 4: La financiación del Fondo Mundial permitió al PNUD seguir fortaleciendo los esfuerzos de concienciación y prevención del VIH entre la población clave y la atención de las personas que viven con el VIH. Se avanzó en la ampliación de los derechos y la reducción de las barreras de derechos humanos y de género que restringían el acceso a la salud de las poblaciones vulnerables, pero la sostenibilidad de los resultados se vio afectada por las escasas capacidades de financiación nacionales.

El apoyo del PNUD permitió al Gobierno ejecutar programas destinados a sensibilizar a la población, asesorarla y hacerle la prueba voluntaria del VIH. Se fortaleció la capacidad nacional mediante programas de capacitación para los trabajadores de la salud, las redes de la sociedad civil y otros actores a fin de facilitar la prevención y el control del VIH. El hecho de hacer hincapié en la mejora de los sistemas de supervisión y gestión de datos es muy pertinente y reconocido por los asociados. La confianza del Gobierno y del Fondo Mundial en el PNUD fue fundamental para mitigar la ausencia de cofinanciación establecida y movilizar fondos adicionales.

El PNUD contribuyó a los progresos realizados en la reducción de las barreras relacionadas con el género y la promoción del programa de derechos. Contribuyó con estudios para visibilizar las barreras de acceso a la salud de la población más vulnerable y trabajó continuamente para fortalecer las redes de la sociedad civil.

Conclusión 5: El enfoque y los resultados del programa del PNUD relativos al fortalecimiento de los sistemas de información, transformación digital y trabajo con poblaciones vulnerables contribuyeron a aumentar la capacidad nacional para obtener y producir datos sobre pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, pusieron de relieve el potencial para fortalecer las políticas públicas orientadas a los jóvenes, las mujeres y las personas mayores.

Los resultados relativos a nuevas herramientas y métricas para medir la pobreza y la vulnerabilidad en el país permitieron complementar el enfoque tradicional de universalidad de las prestaciones sociales, con una visión analítica dirigida a las poblaciones vulnerables, lo que habilitó nuevos marcos para la discusión pública. El impulso de la transformación digital fue una oportunidad aprovechada a raíz de la COVID-19, una prioridad reconocida por las contrapartes nacionales. En términos de eficacia y sostenibilidad, se identificó un gran número de desafíos, en los que la cooperación del PNUD puede ser fundamental en el futuro, que van desde el hardware (acceso a equipos y tecnología), el software (licencias), el capital humano (habilidades y retención de talento) y la gestión (falta de interoperabilidad de los sistemas de información sectoriales).

A partir del trabajo del programa con grupos poblacionales y la consideración de la dinámica poblacional, se destacó en este ciclo el trabajo para promover el desarrollo profesional de los jóvenes. Esto fue particularmente relevante para reforzar el vínculo entre el sector de la educación y el desarrollo económico, y por su enfoque en el fortalecimiento del capital humano, que se ha visto debilitado por los altos niveles de emigración. La atención a otras dinámicas, como el envejecimiento, volvió a estar ausente del ámbito del programa, como en el ciclo anterior.

Conclusión 6: El PNUD fue un asociado de referencia para las contrapartes nacionales en el fomento del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres. El PNUD aprovechó los cambios normativos para promover la visibilidad de las brechas de género y los desafíos existentes para lograr cambios socioculturales con potencial transformador.

El PNUD fue un asociado fiable para las principales contrapartes nacionales en la promoción de la igualdad de género, lo que se reflejó en la promoción de estrategias de género en diferentes esferas, entre ellas, el desarrollo productivo, el apoyo a la aplicación de la estrategia nacional de género para el sistema agrícola, la educación con el proyecto “PROFET” y la salud, mediante la respuesta al VIH. También se prestó apoyo a las instituciones nacionales de estadística para promover la generación de datos desglosados, lo que condujo a la creación del Observatorio de Género. Sin embargo, la necesidad de mejorar la generación y la calidad de los datos desglosados fue uno de los principales problemas identificados, en particular a nivel subnacional.

La promoción de la igualdad de género en la oficina en el país fue reconocida una vez más con el Sello de Igualdad de Género oro institucional. Si bien muchos de los proyectos tenían la intención explícita de favorecer la inclusión de las mujeres, y algunos de ellos abordaban aspectos culturales, como los estereotipos sexistas, hubo margen para hacer más hincapié en atacar las causas estructurales de las desigualdades de género, la mayor vulnerabilidad de las mujeres a los efectos del cambio climático, la distribución desigual del trabajo de cuidados y las raíces de la violencia de género.

3.2 Recomendaciones y respuesta de la Dirección

Recomendación 1: El PNUD debería promover aún más la transformación digital y movilizar financiamiento para el desarrollo en Cuba. A tales efectos, debería reforzar la mayor colaboración interinstitucional y multinivel de un modo que involucre a los ministerios clave para apoyar al país en el progreso hacia el logro de las metas del PNDES 2030 y los ODS. El PNUD debería hacer hincapié en los sistemas de información, estadísticas, instrumentos de gestión basados en los resultados, así como en la aplicación de metodologías multidimensionales con miras a apoyar la toma de decisiones y con foco en las principales políticas sociales.

El PNUD debería seguir trabajando para lograr una mayor colaboración de los ministerios clave que operan en el Macroprograma 1 del PNDES 2030, promoviendo un mayor diálogo e integración intersectorial para mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información estadística sectorial, la digitalización de los servicios gubernamentales y la apropiación de mecanismos para la integración de los ODS a nivel subnacional. Asimismo, debería continuar apoyando al país en la aplicación de metodologías y herramientas multidimensionales para la medición de la pobreza y la vulnerabilidad, así como en la medición del impacto de las políticas públicas para fortalecer todo el ciclo de gestión basada en los resultados, la toma de decisiones con base empírica y la rendición de cuentas institucional. El PNUD debería aprovechar más la academia nacional para promover la evaluación basada en resultados de las políticas y los proyectos nacionales, incluidos los propios. Para apoyar esos mecanismos y alcanzar los ODS, el PNUD debería aprovechar aún más su papel de integrador y trabajar con sus redes globales para movilizar financiación para el desarrollo.

Recomendación 2: El PNUD debería aprovechar su posicionamiento estratégico y sus conocimientos en materia de desarrollo local y transformación productiva en el país en apoyo de la agenda de productividad económica del Gobierno, teniendo en cuenta la capacidad existente y las ventajas comparativas de cada zona, para maximizar los resultados e impactos de sus intervenciones.

El PNUD debería seguir apoyando las prioridades de la descentralización, es decir, promover la transferencia efectiva de competencias, funciones y recursos para acelerar el desarrollo de la capacidad municipal y provincial. El PNUD debería continuar trabajando con las autoridades subnacionales en la promoción de espacios de participación ciudadana y fomentar el empoderamiento económico de los jóvenes a nivel local. El PNUD también debería seguir apoyando al país en la ampliación y el fortalecimiento del marco normativo e institucional para la promoción de las MIPYMES y su integración en las economías locales, así como en la ampliación de los mecanismos de financiación de los bancos comerciales cubanos, sus capacidades de exportación y los incentivos para fortalecer la cooperación con las autoridades locales. En relación con las cadenas de valor, es necesario mejorar el trabajo con las cooperativas y el desarrollo de un ecosistema empresarial que integre a las MIPYMES, las cooperativas y el sector público, para mejorar el rendimiento en términos de producción, valor agregado y la transición hacia una economía verde. Ello requerirá la continuidad y eficacia de las políticas públicas y la capacidad de la institucionalidad nacional y local.

Recomendación 3: El PNUD debería seguir apoyando la transición hacia un modelo energético resiliente y menos intensivo en carbono para Cuba, aprovechando tanto su capacidad para atraer fondos para el desarrollo como su experiencia en la promoción de infraestructuras de energía renovable.

El PNUD debería ampliar el apoyo a la promoción de amplias alianzas para una transición energética justa, en la que su presencia pueda fomentar las condiciones propicias, en particular los mecanismos financieros, y mitigar los riesgos, y en la que su capacidad de diálogo pueda permitir la presencia de actores no gubernamentales, como el mundo académico, la sociedad civil, las MIPYMES o los inversores extranjeros. En las zonas urbanas, esta transición podría coordinarse en torno a enfoques de ciudades sostenibles, con énfasis en la transición en los modelos de movilidad urbana y la promoción de la economía circular.

Recomendación 4: En las áreas de resiliencia al cambio climático y reducción del riesgo de desastres, el PNUD debería continuar promoviendo iniciativas orientadas a la gestión racional y sostenible de los recursos hídricos, reforzando los sistemas de monitoreo de la calidad del agua y ampliando el alcance de su apoyo a la prevención del riesgo sísmico.

Es necesario seguir trabajando en el fortalecimiento de la capacidad de las principales partes interesadas con las que colabora el PNUD para responder a los desafíos y emergencias inesperadas del cambio climático. El PNUD debería alentar un mayor uso de la gestión de los conocimientos generados para reforzar su impacto a diferentes niveles, haciendo hincapié en los responsables de adoptar decisiones a nivel local. La

relevancia de garantizar el acceso al agua, sobre la base de una gestión integrada, frente a futuros escenarios adversos de cambio climático amerita su priorización en la cartera programática. El PNUD debería seguir apoyando a Cuba en la captación de fuentes de financiación con énfasis en la prevención y mitigación del riesgo de desastres, tanto de huracanes como de terremotos. En este último aspecto, si bien el foco natural de intervención está en el oriente, el alto grado de urbanización y la gran vulnerabilidad del patrimonio habitacional habanero generan un riesgo de impacto muy elevado, cuya mitigación podría atraer a nuevos donantes y fondos interesados en salvaguardarlo.

Recomendación 5: El PNUD debería aprovechar su capacidad de convocatoria y la experiencia acumulada en el sector de la salud del país —resultado de su amplia colaboración con las autoridades cubanas, los actores claves y el Fondo Mundial— a fin de fortalecer y modernizar otras áreas estratégicas del sistema nacional de salud.

El PNUD debería seguir apoyando a los asociados nacionales en la respuesta al VIH, aprovechando al mismo tiempo sus conocimientos especializados y sus redes para fortalecer otras esferas del sistema de salud, como las cadenas de suministro y los sistemas de información. En la teoría del cambio de su próximo ciclo programático, el PNUD debería considerar diferentes escenarios con respecto a la continuidad a mediano y largo plazo del Fondo Mundial, y cómo apoyar la capacidad de Cuba para asumir los niveles de cofinanciamiento necesarios para cumplir con los objetivos de la respuesta al VIH. El PNUD debería seguir apoyando la consolidación de redes organizadas de grupos de población clave que viven con el VIH. El fortalecimiento de la red de abogados del sistema de salud debería reforzar su competencia para abordar los problemas de discriminación y derechos humanos y las barreras relacionadas con el género que afectan el acceso a los servicios.

El fortalecimiento del sistema de salud debería vincularse a áreas en las que el PNUD ha tenido experiencia en otros campos sectoriales, como la transformación digital. Se debería seguir promoviendo el ingreso de nuevos actores con capacidad para impulsar la modernización sectorial, tal como ha ocurrido con el BCIE y su promoción de la bioindustria. Del mismo modo, el PNUD debería tratar de profundizar los enfoques integrados a nivel del sistema de las Naciones Unidas, aprovechando los conocimientos y el valor añadido que aportan otros organismos con mandatos especializados en salud.

Recomendación 6: El PNUD debería seguir fortaleciendo la capacidad de su personal para que se incorpore la perspectiva de género y aprovechar las nuevas oportunidades de política pública para acelerar el cierre de las brechas de género, dismantelar las causas estructurales de las desigualdades de género y prevenir y responder a la violencia de género. El PNUD debería fortalecer el enfoque de los derechos, actualizar las métricas y considerar la interseccionalidad con otros grupos de población que corren el riesgo de quedar rezagados, en todas las etapas del ciclo del programa.

El PNUD puede aprovechar los progresos realizados en apoyo del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres. Debe seguir explotando su capacidad técnica local, su red regional de expertos y experiencias, así como sus recursos de comunicación y experiencia en campañas y medios de comunicación, para sacar el máximo provecho del recién creado Observatorio de Género, fortalecer la generación y el uso de datos desglosados por género en el país y apoyar los esfuerzos contra la violencia de género y la violencia en el hogar, los lugares públicos y el lugar de trabajo.

Al diseñar el próximo programa del país, el PNUD debería hacer más hincapié en las causas que considera fuente de las desigualdades de género. Debería analizar los efectos de la distribución desigual de los cuidados en cada esfera del programa y seguir prestando especial atención a la promoción del empoderamiento económico de la mujer. El PNUD debería reforzar la mitigación de los impactos diferenciales de los efectos del cambio climático en las mujeres, para lo cual el CITMA podría desempeñar un papel clave, y el PNUD debería seguir aprovechando su capacidad técnica para abordar la interseccionalidad con otros grupos vulnerables en riesgo de quedar rezagados, como los jóvenes o las personas mayores.

3.3 Respuesta de la Dirección

RECOMENDACIÓN 1.



El PNUD debería promover aún más la transformación digital y movilizar financiamiento para el desarrollo en Cuba. A tales efectos, debería reforzar la mayor colaboración interinstitucional y multinivel de un modo que involucre a los ministerios clave para apoyar al país en el progreso hacia el logro de las metas del PNDES 2030 y los ODS. El PNUD debería hacer hincapié en los sistemas de información, estadísticas, instrumentos de gestión basados en los resultados, así como en la aplicación de metodologías multidimensionales con miras a apoyar la toma de decisiones y con foco en las principales políticas sociales.

Respuesta de la Dirección: **Totalmente aceptado**



PNUD Cuba continuará promoviendo la transformación digital como parte de un enfoque integral de desarrollo, apoyando la alineación de las prioridades nacionales con las intervenciones territoriales y sectoriales. En particular, se seguirá promoviendo la introducción de nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia institucional y el acceso a los servicios en esferas clave, como la salud, la educación, la agricultura, el medio ambiente y la gestión de la reducción de riesgos. Al mismo tiempo, en las iniciativas identificadas se seguirá facilitando el acceso al conocimiento y se promoverá la innovación, la inclusión y la igualdad de género (desde un enfoque de derechos e interseccionalidad), aprovechando las potencialidades de cada territorio.

En cuanto a la movilización de recursos, el PNUD continuará apoyando la identificación de nichos para atraer financiamiento internacional, respaldado por su capacidad institucional global y la de la oficina en el país y la confianza generada con las contrapartes nacionales y los actores de la cooperación internacional.

El PNUD seguirá apoyando iniciativas para medir el desarrollo multidimensional a fin de facilitar la adopción de decisiones, una asignación más eficiente de los recursos y el diseño de estrategias de intervención centradas en los grupos vulnerables.

En respuesta a la recomendación, se identifican las siguientes acciones clave específicas:

◀ Recomendación 1 (cont.)

Acción(es) clave(s)	Plazo	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
1.1 Continuar promoviendo iniciativas que apoyen el fortalecimiento de las capacidades nacionales, a través de alianzas estratégicas con instituciones clave, como el Ministerio de Comunicaciones y el Parque Científico y Tecnológico de La Habana, para el desarrollo de aplicaciones y sistemas digitales que favorezcan la transformación digital en Cuba, con el apoyo de socios internacionales.	Septiembre-diciembre de 2024	Unidad de Gestión y Programas de la oficina en el país	<p>El PNUD ha establecido un estrecho diálogo de trabajo con las principales contrapartes nacionales, lo que favorece la determinación de cuestiones prioritarias a los efectos de la cooperación internacional.</p> <p>Con el apoyo del PNUD se está aplicando en el país la herramienta de Evaluación de la Preparación Digital, a partir de la cual se recopilará información adicional sobre el estado actual del tema en Cuba, como punto de partida para impulsar nuevas iniciativas con el apoyo de la cooperación internacional.</p>	En curso
1.2 Fomentar la interacción con el “Mecanismo Digital para el Caribe” para obtener asistencia técnica, aumentar las capacidades técnicas y el conocimiento dentro de la oficina y para los actores gubernamentales, promover el intercambio técnico regional y ayudar a catalizar nuevos fondos para promover la transformación digital.	Mayo 2024-2025	Unidad de Gestión y Programas de la oficina en el país	La oficina está consultando al Gobierno y poniendo a disposición las oportunidades que brinda el recientemente creado Mecanismo Digital para el Caribe, como una plataforma de integración regional que tiene como objetivo brindar asistencia técnica a los países de la región y facilitará la movilización de recursos y alianzas para apoyar su transición digital.	En curso
1.3 Continuar desarrollando iniciativas, con el apoyo de la red mundial y regional de expertos del PNUD, que apoyen al país en la identificación de alternativas innovadoras para el financiamiento del desarrollo y mejoren el acceso a los bancos multilaterales de desarrollo.	Mayo 2024-2025	Unidad de Gestión y Programas de la oficina en el país	El PNUD, en asociación con expertos del Centro de Finanzas Sostenibles y el Centro de Energía Sostenible, está brindando asistencia técnica al Gobierno cubano en temas, como el financiamiento para el desarrollo, el financiamiento para la transición energética y la modernización de las finanzas públicas.	En curso

◀ Recomendación 1 (cont.)

			<p>El BCC de Cuba ha solicitado al PNUD que actúe como agencia ejecutora de dos proyectos financiados por el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica): un proyecto en curso para apoyar al sector biofarmacéutico y otro en formulación para el apoyo estratégico al sector bancario. A su vez, el PNUD promueve, a través de sus redes mundiales, la integración de Cuba en otros bancos regionales y subregionales de desarrollo.</p>	
<p>1.4 Continuar promoviendo la transferencia de metodologías y herramientas multidimensionales de medición del desarrollo que faciliten la focalización efectiva de las políticas públicas.</p>	<p>Mayo 2024-2025</p>	<p>Unidad de Gestión y Programas de la oficina en el país</p>	<p>Se continúan fortaleciendo las capacidades de los actores nacionales para la medición multidimensional, mejorando las estadísticas y el seguimiento de los ODS, con acceso a nuevas metodologías y asesoramiento técnico a través del intercambio de conocimientos mediante la cooperación Sur-Sur.</p>	<p>En curso</p>

RECOMENDACIÓN 2.



El PNUD debería aprovechar su posicionamiento estratégico y sus conocimientos en materia de desarrollo local y transformación productiva en el país en apoyo de la agenda de productividad económica del Gobierno, teniendo en cuenta la capacidad existente y las ventajas comparativas de cada zona, para maximizar los resultados e impactos de sus intervenciones.

Respuesta de la Dirección: **Totalmente aceptado**



El PNUD continuará apoyando el proceso de descentralización, en particular sobre la base de la experiencia adquirida en la Plataforma Articulada para el Desarrollo Territorial Integral (PADIT), implementada por la propia organización. Esta plataforma ha sido clave para mejorar la cohesión y el impacto de las intervenciones del PNUD a nivel local y se ha consolidado como una política pública de desarrollo local al integrarse en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que ha institucionalizado las metodologías y herramientas desarrolladas por la PADIT.

Paralelamente, el PNUD continuará facilitando la transferencia de metodologías, tecnologías, innovaciones y procesos de digitalización para fortalecer las cadenas de valor, promoviendo la sustitución de importaciones y el desarrollo de productos exportables.

Asimismo, el PNUD continuará contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades empresariales y a la coordinación entre los sectores cooperativo, privado y estatal, a fin de mejorar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos, de acuerdo con la diversidad de demandas y potencialidades de los territorios, contribuyendo así tanto al desarrollo local como a las exportaciones.

Asimismo, la implementación de medidas afirmativas y el desarrollo de entornos propicios para la inclusión y el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes en los Sistemas Agroalimentarios Locales (EPA) seguirán siendo una prioridad.

En respuesta a la recomendación, se identifican las siguientes acciones clave específicas:

Acción(es) clave(s)	Plazo	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
2.1 Profundizar el apoyo al proceso de descentralización promoviendo la transición hacia modelos de desarrollo multidimensional y sostenible, liderados por los gobiernos locales y que apunten a una gobernanza local más efectiva.	Enero de 2024 diciembre de 2030	Unidad de Programas, Área de Gobernabilidad y Transformación Productiva	Comienza la puesta en marcha del proyecto Municipios Sostenibles, financiado por la Unión Europea. Su objetivo es promover la transición agroecológica y energética sostenible, así como una gobernanza efectiva, a través de la coordinación de actores públicos y privados.	En curso

◀ Recomendación 2 (cont.)

<p>2.2 Profundizar en el empoderamiento juvenil como eje transversal de los proyectos de Gobernabilidad y Transformación Productiva, a partir de las experiencias de la oficina en el país en el trabajo con mujeres.</p>	<p>Enero de 2024 diciembre de 2030</p>	<p>Unidad de Programas, Áreas de Gobernabilidad y Transformación Productiva y Género</p>	<p>Las lecciones aprendidas sobre las iniciativas de afirmación de género destinadas a promover el adelanto de la mujer se han compartido con proyectos en ejecución que priorizarán el empoderamiento de los jóvenes (ejemplos de proyecto: ALASS, MIPYMES, PADIT).</p>	
			<p>Se está utilizando un enfoque interseccional para promover y abordar sustancialmente el trabajo juvenil con una perspectiva de género y vínculos intergeneracionales. En el análisis de los incentivos económicos, se están proponiendo políticas que trabajan en común para priorizar a las mujeres y a los jóvenes (y a las mujeres jóvenes).</p>	
<p>2.3 Continuar apoyando a los actores económicos clave (cooperativas, pequeñas y medianas empresas [pymes] y empresas públicas) y sectores, como la banca y la biofarmacéutica, a través de la movilización de fondos e innovación tecnológica, en alianza con el Ministerio de Economía y Planificación, para promover la articulación público-privada en la transformación productiva.</p>	<p>Enero de 2024 diciembre de 2030</p>	<p>Dirección, Unidad de Programas, Áreas de Gobernabilidad y Transformación Productiva</p>	<p>El PNUD ha venido trabajando en alianza con el Ministerio de Economía (MEP) y el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) para apoyar la transformación productiva y las alianzas público-privadas. En particular, se da prioridad a las iniciativas que promuevan la innovación, la economía circular, el empoderamiento de las mujeres y la sostenibilidad e inclusión ambiental.</p>	<p>En curso</p>

RECOMENDACIÓN 3.



El PNUD debería seguir apoyando la transición hacia un modelo energético resiliente y menos intensivo en carbono para Cuba, aprovechando tanto su capacidad para atraer fondos para el desarrollo, como su experiencia en la promoción de infraestructuras de energía renovable.

Respuesta de la Dirección: **Totalmente aceptado**



Además de las prioridades energéticas definidas en la política nacional de prospectiva de desarrollo de fuentes renovables y eficiencia energética (aprobada en 2014), a la que el PNUD ha venido apoyando con iniciativas enfocadas en la transferencia de tecnologías bioenergéticas y en la mejora del acceso a la energía para comunidades aisladas, durante 2024 se ha reforzado la alianza con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y se ha establecido como prioridad de trabajo el financiamiento para la transición energética.

A mediados de septiembre de este año, Cuba presentó su Estrategia Nacional para la Transición Energética, que define los mecanismos económico-financieros como uno de sus ejes habilitantes. Junto con la RBLAC, el Centro de Energía Sostenible y los expertos de la oficina en el país, desde inicios de año, se ha brindado asistencia técnica para generar una propuesta de arquitectura financiera para la implementación de dicha estrategia. Esto incluye nuevos instrumentos de gestión, como la creación de un laboratorio de innovación financiera, que permite el diseño e implementación de soluciones de financiamiento innovadoras (incluye la exploración de opciones de financiamiento mixto, la oportunidad de créditos de carbono y mecanismos internacionales de mitigación, incentivos para el desarrollo local y marcos regulatorios, entre otros).

En respuesta a la recomendación, se identifican las siguientes acciones clave específicas:

Acción(es) clave(s)	Plazo	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
3.1 Acordar con el MINEM e implementar la asistencia técnica del PNUD (Centro de Energía Sostenible + oficina sobre el terreno) sobre modalidades innovadoras de financiamiento para la transición energética.	Abril-diciembre de 2024	Dirección de la oficina en el país, Unidad de Programas, Área de Naturaleza, Clima y Energía con el apoyo del analista de Programas de la oficina en el país y Financiamiento para el Desarrollo y en coordinación con el Equipo de Medio Ambiente y Energía y el Centro de Energía Sostenible.	La asistencia técnica se brinda de manera permanente a través de misiones de expertos a Cuba y ha sido bien recibida por el MINEM y el BCC, con una alta incidencia a nivel político.	En curso

◀ Recomendación 3 (cont.)

<p>3.2 Incrementar la movilización de recursos para apoyar la implementación de iniciativas alineadas con las prioridades definidas en la Estrategia Nacional para la Transición Energética en Cuba, en sectores y territorios.</p>	<p>Septiembre-diciembre de 2024</p>	<p>Unidad de Programas, Áreas de Naturaleza, Clima y Energía y Transformación Productiva</p>	<p>Se encuentra en proceso de formulación e inicio de ejecución de diversos proyectos que contribuyan a los esfuerzos hacia la transición energética en Cuba.</p> <p>Proyecto conjunto sobre municipios sostenibles que promueve el uso de energías limpias para impulsar la agroecología (en formulación / Unión Europea)</p> <p>Proyecto de apoyo a la transición energética en el municipio especial Isla de la Juventud (en ejecución / Ministerio de Medio Ambiente y Seguridad Energética de Italia [MASE])</p>	<p>En curso</p>
---	-------------------------------------	--	---	-----------------

RECOMENDACIÓN 4.



En las áreas de resiliencia al cambio climático y reducción del riesgo de desastres, el PNUD debería continuar promoviendo iniciativas orientadas a la gestión racional y sostenible de los recursos hídricos, reforzando los sistemas de monitoreo de la calidad del agua y ampliando el alcance de su apoyo a la prevención del riesgo sísmico.

Respuesta de la Dirección: **Totalmente aceptado**



El PNUD seguirá apoyando el fomento de la capacidad en instituciones, sectores, gobiernos y comunidades con herramientas, innovaciones e instrumentos para mejorar la gestión de los recursos, los recursos naturales, la resiliencia al cambio climático y la gestión de la reducción del riesgo de desastres. Se seguirán fomentando enfoques innovadores que integren las dimensiones de género e inclusión social y contribuyan a aumentar la resiliencia en las zonas urbanas y rurales en entornos vulnerables.

Al mismo tiempo, se continuará trabajando en el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana hidrometeorológica, la transferencia de tecnologías para mejorar el sistema de distribución de agua a la población y sectores económicos clave, así como la sensibilización de la población sobre el uso racional y eficiente del agua.

En respuesta a la recomendación, se identifican las siguientes acciones clave específicas:

◀ Recomendación 4 (cont.)

Acción(es) clave(s)	Plazo	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
4.1 Continuar promoviendo la gestión integrada del agua mediante el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana hidrometeorológica para mitigar las sequías y mejorar la toma de decisiones frente a fenómenos extremos, actualizando los instrumentos de gestión para apoyar la gobernanza del riesgo.	Septiembre de 2024-enero de 2025	Unidad de Programas, Áreas de Resiliencia, Gestión de la Reducción de Riesgos y Naturaleza, Clima y Energía	Se está avanzando en la implementación del proyecto "Euroclima" que apoya la preparación, respuesta, prevención y adaptación a los riesgos de sequías e inundaciones. Continúa la movilización de recursos: La segunda ronda de diálogo sobre el programa "Euroclima" para la reducción del riesgo de desastres está en marcha.	En curso
4.2 Continuar promoviendo la integración de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en las estrategias de desarrollo territorial para mejorar la gestión integral del riesgo a nivel local y sectorial.	Septiembre-diciembre de 2024	Unidad de Programas, Áreas de Resiliencia, Gestión de la Reducción de Riesgos y Naturaleza, Clima y Energía	La cuarta fase de una iniciativa se está elaborando con el apoyo del Centro Regional y la Oficina de Crisis del PNUD, que integra ambos temas.	En curso
4.3 Trabajar en el plan de acción de prevención y preparación para la respuesta y recuperación en caso de terremoto, considerando la situación del parque habitacional en La Habana.	Septiembre de 2024-enero de 2025	Unidad de Programas, y Área de Resiliencia, Gestión para la Reducción de Riesgos	Se están formulando propuestas para la financiación futura.	En curso
4.4 Fortalecer las capacidades nacionales y territoriales para el monitoreo de las aguas terrestres, en particular la intrusión salina resultante de los impactos del cambio climático.	Septiembre de 2024-enero de 2025	Unidad de Programas, Área de Naturaleza, Clima y Energía	El proyecto "Mi Costa" proporciona un número significativo de tecnologías, metodologías y conocimientos de vanguardia para fortalecer la capacidad del país para monitorear la calidad de las aguas terrestres (en ejecución / FVC).	En curso

RECOMENDACIÓN 5.



El PNUD debería aprovechar su capacidad de convocatoria y la experiencia acumulada en el sector de la salud del país —resultado de su amplia colaboración con las autoridades cubanas, los actores claves y el Fondo Mundial— a fin de fortalecer y modernizar otras áreas estratégicas del sistema nacional de salud.

Respuesta de la Dirección: **Totalmente aceptado**



El PNUD seguirá trabajando para ampliar su colaboración en materia de VIH, salud y desarrollo, sobre la base de su mandato de ayudar a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. El PNUD aprovechará su posición única para apoyar el progreso hacia el acceso universal a la salud, abordando sus determinantes sociales, económicos y ambientales, aprovechando un amplio conjunto de conocimientos especializados para conectar los puntos entre sectores y asociados.

El PNUD seguirá apoyando la creación de un entorno propicio para la respuesta nacional al VIH, el fortalecimiento de la preparación para pandemias y otras emergencias sanitarias y el fortalecimiento de la industria biofarmacéutica, incluida la modernización de su infraestructura y la capacitación de científicos cubanos en nuevas líneas de investigación y cooperación científica al más alto nivel.

En respuesta a la recomendación, se identifican las siguientes acciones clave específicas:

Acción(es) clave(s)	Plazo	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
5.1 Definir una oferta programática para fortalecer el trabajo del PNUD en Salud y Desarrollo para 2025-2030, alineada con la teoría del cambio del próximo documento del programa para el país.	Abril de 2025	Unidad de Programas y Área de Salud y Desarrollo	Esta oferta integrará áreas de trabajo tradicionales con otras más innovadoras, como la modernización de la industria biofarmacéutica, las cadenas de suministro, la digitalización en salud y la financiación para el desarrollo.	En curso
5.2 Establecer un plan de fortalecimiento de alianzas y coordinación con actores nacionales, agencias de las Naciones Unidas, donantes y otros actores clave, alineado con la oferta programática en salud y desarrollo, para un mayor impacto del trabajo del PNUD en esta materia.	Junio de 2025	Dirección de la oficina en el país, Unidad de Programas y Área de Salud y Desarrollo	-	En curso

RECOMENDACIÓN 6.



El PNUD debería seguir fortaleciendo la capacidad de su personal para que se incorpore la perspectiva de género y aprovechar las nuevas oportunidades de política pública para acelerar el cierre de las brechas de género, dismantelar las causas estructurales de las desigualdades de género y prevenir y responder a la violencia de género. El PNUD debería fortalecer el enfoque de los derechos, actualizar las métricas y considerar la interseccionalidad con otros grupos de población que corren el riesgo de quedar rezagados, en todas las etapas del ciclo del programa.

Respuesta de la Dirección: **Totalmente aceptado**



Durante el actual programa para el país, la oficina ha promovido el uso del sistema de puntuación de la evaluación de los resultados de género para mejorar la planificación y la documentación de los resultados en materia de igualdad entre los géneros. En 2024, la oficina celebra su 10º aniversario de la certificación de oro en el Sello de Igualdad de Género, reafirmando su compromiso y fortaleciendo las alianzas para lograr resultados transformadores en cuestiones de género.

El PNUD seguirá movilizando recursos para acelerar los resultados transformadores, que requieren tiempo debido a la naturaleza de las relaciones entre los géneros. Se seguirá trabajando en este sentido y en dar prioridad al empoderamiento económico de las mujeres en sectores estratégicos del desarrollo del país.

El PNUD, en alianza con las contrapartes nacionales y socios de cooperación, y aprovechando el fortalecimiento de las regulaciones y políticas entre 2020 y 2024 en materia de género y otros factores sociales, continuará abogando por que en el nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas y el programa para Cuba se priorice la atención a las desigualdades sociales. Además, fortalecerá el enfoque de género en el desarrollo, integrando derechos, interseccionalidad e inclusión social, con especial atención a los grupos en riesgo de quedar excluidos.

En respuesta a la recomendación, se identifican las siguientes acciones clave específicas:

◀ Recomendación 6 (cont.)

Acción(es) clave(s)	Plazo	Unidad(es) responsable(s)	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
6.1 Continuar trabajando con el personal del PNUD, las contrapartes nacionales y locales y los socios técnicos para impulsar y documentar cambios transformadores de género que impacten en las desigualdades estructurales y promuevan la inclusión de personas y grupos en riesgo de quedar excluidos.	Enero de 2025-diciembre de 2030	Unidad de Género y Programas	Los espacios de incidencia y capacitación en género incluyen el análisis de la herramienta GRES y el enfoque interseccional, identificando nuevas acciones y compromisos por parte de las contrapartes para lograr resultados más transformadores en materia de género. La campaña de comunicación sobre los 10 años del Sello de Igualdad de Género oro en el PNUD Cuba, que se encuentra en pleno diseño, destaca en sus ejes los cambios transformadores en cuestiones de género logrados y otros por fortalecer.	En curso
6.2 Continuar movilizando recursos financieros para promover el cierre de brechas entre hombres y mujeres, con un enfoque interseccional y de derechos, fomentando la corresponsabilidad en los cuidados, generando datos de calidad, transformando estereotipos sexistas y respondiendo a la violencia de género.	Octubre de 2024-diciembre de 2030	Unidad de Género y Programas	Los avances en la construcción de la política del Sistema Nacional para el Cuidado Integral de la Vida en Cuba y el apoyo del PNUD para su implementación ya se posicionan en proyectos como el de pymes y otros en negociación (nuevos actores económicos). El PNUD ha fortalecido —en los procesos de construcción del nuevo marco de cooperación— aspectos sustantivos para priorizar el apoyo al Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, la Estrategia Integral para la Prevención y Atención de la Violencia de Género y la Violencia en la Familia, el Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial.	En curso

* El estado de implementación se rastrea electrónicamente en la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación.

ANEXOS



Los anexos del informe (que se enumeran a continuación) pueden consultarse en el sitio web del Centro de Recursos de Evaluación de la Oficina Independiente de Evaluación, en la siguiente dirección: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/detail/24246>

Anexo 1. Términos de referencia de la evaluación

Anexo 2. Marco de evaluación

Anexo 3. Listado de proyectos revisados

Anexo 4. Documentos consultados

Anexo 5. Partes interesadas consultadas

Anexo 6. Calificación del desempeño del programa en el país

Anexo 7. Situación de los indicadores de resultados y productos del DPP

Anexo 8. Mapas sig



Oficina
Independiente
de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One UN Plaza, DC1-20th Floor
Nueva York, NY 10017, EE. UU.
Tel. +1 (646) 781 4200

 www.undp.org/evaluation

 [/UNDP_Evaluation](https://twitter.com/UNDP_Evaluation)

 [/evaluationoffice](https://www.youtube.com/evaluationoffice)

 [/company/undp-ieo](https://www.linkedin.com/company/undp-ieo)

Evaluaciones para un #PNUDmasfuerte