

SECCIÓN I: RESUMEN DEL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL

ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE DESARROLLO NACIONAL

El problema fundamental que presenta Cuba es la sostenibilidad de sus programas de desarrollo, vis-à-vis a las dificultades económicas por las que atraviesa el país.

El país se propuso durante los últimos decenios:

- Considerar la integralidad de los aspectos económicos y sociales del desarrollo.
- Contribuir a un balance de las zonas rurales con respecto a las urbanas al igual que el interior del país con respecto a la capital.
- Lograr satisfacer las necesidades básicas de toda la población.
- Aplicar una política social única mediante la acción centralizada del Estado.
- Promover la participación popular en la aplicación de la política social.
- Elevar el nivel de vida de la población no sólo mediante el incremento del ingreso y el consumo individuales sino también de los servicios sociales.
- Dar un tratamiento preferencial a los estratos más vulnerables de la sociedad.

Para llevar a cabo estos objetivos, el país adoptó un modelo de economía centralizada, con un papel de rector fundamental para el Estado, en un contexto de economía abierta que conlleva una elevada dependencia de los mecanismos de importación-exportación. Este modelo, desde 1959 hasta 1989, estuvo desarrollándose en un esquema de:

- Alta integración del marco de relaciones económicas y comerciales restringido a los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)
- Condiciones de embargo económico, comercial y financiero.
- Dificultades de acceso a los centros financieros internacionales.

En este contexto se llevaba a cabo una política de desarrollo social integral y sustentable, con amplia participación de la población en los programas de desarrollo, la cultura, la educación, la salud, el deporte y la recreación, con atención prioritaria a segmentos vulnerables de la población (mujeres, niños, ancianos, minusválidos y habitantes de áreas rurales

La desaparición del sistema de gobierno de los países de Europa del Este y de la extinta Unión Soviética, así como el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero a que Cuba está sometida, provocó un cambio brusco en este esquema de desarrollo a partir de 1989. La crisis asociada a estos acontecimientos determinó que el Gobierno de Cuba lanzara un plan de emergencia, usualmente conocido como *Período Especial*, con el propósito de minimizar el tiempo necesario para que la sociedad cubana reoriente sus relaciones económicas y comerciales internacionales y a la vez, reestructurar su aparato productivo y de servicios en función de las nuevas circunstancias, tratando de mantener las principales conquistas sociales logradas en el pasado.

Las dificultades de este período se entienden claramente a partir de algunos índices macro-económicos: en menos de cuatro años el PIB tuvo una caída aproximada del 35%, las importaciones sufrieron un descenso del 75% y la oferta de energía se redujo en un 50%.

En este contexto el Gobierno de Cuba inició en 1990 una serie de reformas estructurales que introducen mecanismos de mercado en el modelo de economía planificada, fundamentalmente en el sector externo, la promoción de las inversiones extranjeras y el turismo. Con posterioridad a 1993, el proceso de ajuste se orientó hacia el funcionamiento de la economía cubana y su estructura productiva a fin de frenar el deterioro y revertir la situación de decrecimiento.

Entre las direcciones más importantes que han caracterizado este proceso de ajuste pueden ser mencionadas:

- Adecuación del aparato estatal y creación de instituciones que faciliten el proceso de cambio.
- Promover el saneamiento financiero interno.
- Reactivar la producción.
- Reactivar el saneamiento financiero exterior.
- Adoptar una estrategia de paso a paso en la aplicación de cambios

En el ámbito social se ha hecho necesario buscar nuevas modalidades que permitan encontrar solución a problemas que antes eran manejados centralmente. De esta forma se promueve:

- Un mayor proceso de descentralización en la toma de decisiones para los planes sociales.
- La participación más activa de las comunidades locales en la elaboración de sus planes de desarrollo.
- La cooperación horizontal entre actores a niveles locales.
- Búsqueda de la sostenibilidad ambiental y económica en la vida de las comunidades.

ESQUEMA DEL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL

1. OBJETIVO DE DESARROLLO

En la AYUDA MEMORIA firmada por los Gobiernos de Cuba e Italia el 22 de abril de 1997 se señalan los siguientes objetivos generales de desarrollo del Programa de Desarrollo Humano a Nivel Local (PDHL):

- Favorecer el desarrollo social, como definido en la Declaración de Copenhague de marzo de 1995, con especial énfasis en el desarrollo local a nivel de provincias y municipios y dando prioridad a los grupos más vulnerables de la población.
- Favorecer la coordinación y eficacia de las diferentes participaciones en el programa teniendo en cuenta la diversidad de los participantes: instituciones y estructuras nacionales, organismos internacionales, países donantes, organismos no-gubernamentales y otros.

En este marco, el proyecto CUB/98/007 "Apoyo al PDHL" tiene como objetivo consolidar las acciones emprendidas por el Programa de Desarrollo Humano a Nivel Local y movilizar recursos a través de las diferentes regiones, municipios y ciudades mediante la cooperación descentralizada.

2. ESTRATEGIA DEL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL

La estrategia del PDHL está dirigida a utilizar experiencias innovadoras y favorecer la coordinación de la cooperación brindada por organizaciones internacionales, gobiernos interesados y donantes en disposición de unirse al objetivo de desarrollo humano. De esta forma, se trata de lograr un impacto más abarcador, centrando su operatividad sobre mecanismos y métodos de coordinación horizontal, a nivel local, con los mecanismos convencionales de articulación vertical.

La estrategia del PDHL persigue verificar experiencias innovadoras en ciertas áreas piloto, identificadas conjuntamente por los Gobiernos de Cuba y de Italia, con la participación de los organismos internacionales involucrados, como son:

- El Municipio de la Habana Vieja, como área de más desarrollo.
- La Provincia de Pinar del Río, como desarrollo medio
- La Provincia Granma como ejemplo de menor desarrollo.

3. BENEFICIARIOS

Los principales beneficiarios del programa son las poblaciones de las áreas escogidas para la puesta en marcha del mismo, a saber:

- | | |
|------------------------------|--------------------|
| • Municipio Habana Vieja | 108,000 habitantes |
| • Provincia Granma | 720,000 habitantes |
| • Provincia de Pinar del Río | 820,000 habitantes |

4. PRINCIPALES SUBPROGRAMAS O COMPONENTES

De acuerdo con la naturaleza de las actividades a emprender en el PDHL se identifican cinco tipos de subprogramas principales.

- Subprograma para el Desarrollo Económico Local
- Subprograma de Educación y Cultura
- Subprograma de Recursos Ambientales
- Subprograma de Salud y Servicios Sociales
- Subprograma de Planificación Territorial Integrada

5. ARREGLOS INSTITUCIONALES

La contraparte institucional del PDHL/Cuba está constituida por el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC).

A los efectos de la gestión del programa se vinculan al mismo las siguientes instituciones:

- Un *Comité Nacional de Coordinación* (CNC), constituido por el MINVEC/Embajada de Italia/UNOPS/PNUD.
- La autoridad cubana correspondiente al Municipio de La Habana Vieja, en la persona del *Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular*. Adicionalmente, la estructura técnica de referencia en dicho municipio estará representada por la Oficina del Historiador de la Ciudad.
- Las autoridades cubanas correspondientes a las provincias Granma y Pinar del Río serán los *Presidentes de las Asambleas Provinciales del Poder Popular*. En la parte técnica se contará con la participación de las Direcciones Provinciales de Economía y Planificación a través de las Direcciones Provinciales de Planificación Física.

Se han establecido dentro del PDHL los Grupos de Trabajo a nivel del municipio especial y de las provincias indicadas, como estructuras operativas de los proyectos a nivel local para llevar a cabo las tareas de apoyo al programa. Igualmente se tendrán reuniones periódicas de evaluación y aprobación entre el Gobierno de Cuba y la Cooperación Italiana, la Embajada de Italia, el PNUD y la UNOPS.

6. FINANCIACIÓN DEL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL

El PDHL cuenta con una contribución inicial equivalente a 1.7 millones de dólares que han sido asignados por el Gobierno de Italia.

EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD Y LAS NECESIDADES

El PDHL reconoce el alto nivel de instrucción de la población del país, como consecuencia de planes sociales sostenidos por décadas, como un haber importante a los efectos de su implementación. Igualmente, la capacidad nacional desarrollada para la formulación y puesta en marcha de planes sociales es una clara ventaja comparativa para el caso cubano.

La posibilidad de asimilar programas y experiencias de corte innovativo es otra fortaleza que caracteriza el país, con la cual el PDHL cuenta a la hora de lograr los objetivos que se propone.

El PDHL también reconoce la capacidad nacional en cuanto al aprovechamiento eficiente de coyunturas de desarrollo propicias y al uso apropiado de los recursos de la cooperación internacional a tales efectos.

En lo que respecta a necesidades, el PDHL, como instrumento de seguimiento de los compromisos de Copenhague, reconoce la importancia de incrementar el nivel de información sobre el concepto de desarrollo sostenible como el resultado de una intersección de las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Igualmente, la potenciación de las estructuras locales y de la necesaria descentralización que ello conlleva para que las decisiones sean tomadas lo más cerca posible de las comunidades locales es una estrategia sobre la cual el PDHL hace hincapié.

OoOOoo

SECCIÓN II: ESTRATEGIA Y OBJETIVOS DEL APOYO DEL PNUD

MARCO NORMATIVO

1. Marco normativo de las Naciones Unidas

La Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social, auspiciada por Naciones Unidas y que tuvo lugar en Copenhague en marzo de 1995, tuvo como principal divisa la creación de sociedades más justas que estén dispuestas a dar solución a las causas estructurales subyacentes que originan la pobreza, el desempleo y la marginación social y que presten más atención a las necesidades materiales y espirituales de las personas, sus familias y las comunidades en que viven. En su declaración política se propone como objetivo la eliminación de las desigualdades dentro y entre los países, ya que son estas desigualdades las que atentan contra la estabilidad política, el desarrollo económico y la paz.

Igualmente, la Declaración de Copenhague reconoce la interdependencia entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Entre sus fines reconoce que potenciar a las personas, en particular a las mujeres, para que fortalezcan sus capacidades es un importante objetivo del desarrollo y su principal recurso. Para ello

se requiere la plena participación de las personas en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el bienestar y el funcionamiento de nuestras comunidades y sociedades.

En la propia declaración se afirma la universalidad del desarrollo social y delinea un enfoque nuevo y reforzado de dicho desarrollo en que se da un nuevo impulso a la cooperación y participación internacionales.

Los Gobiernos del mundo a través de la Declaración de Copenhague se proponen fortalecer los medios y capacidades que permitan participar a las personas en la formulación y aplicación de las políticas y programas sociales y económicos mediante la descentralización, la administración transparente de las instituciones públicas y el aumento de las capacidades y las oportunidades de la sociedad civil y las comunidades locales de desarrollar sus propias organizaciones, recursos y actividades.

Los compromisos básicos adoptados en la Cumbre Social de Copenhague incluyen:

- La creación de un ambiente favorable para el desarrollo social.
- La eliminación de la pobreza.
- El crecimiento del empleo productivo y la reducción del desempleo.
- La integración social.
- La aplicación y el seguimiento de sus acuerdos.

2. Relación con el mandato y los ámbitos de intervención del PNUD

El PNUD tiene por misión ayudar a los países en sus esfuerzos por lograr un desarrollo humano sostenible, proporcionándoles asistencia para fomentar sus capacidades de formular y ejecutar sus programas de desarrollo con miras a la erradicación de la pobreza, la creación de empleos y medios de vida sostenibles, la participación de la mujer en la sociedad y la protección y regeneración del medio ambiente.

Igualmente y a petición de los gobiernos y dentro de sus propias esferas de actuación, el PNUD presta asistencia en el fomento de capacidades para el buen gobierno, la participación popular, el desarrollo del sector público y de iniciativas privadas tanto individuales como colectivas, el crecimiento en condiciones de equidad, subrayando que los planes y prioridades nacionales constituyen el único marco de referencia viable para la programación nacional de actividades para el desarrollo dentro del Sistema de las Naciones Unidas.

En el ámbito nacional, ha sido aprobado el Marco de Cooperación entre el PNUD y el Gobierno de Cuba para el período 1997/2001, el cual centra su acción en cuatro áreas priorizadas, a saber:

- Consolidación y desarrollo de los sectores sociales.
- Reestructuración y consolidación de los sectores productivos.
- Recuperación de la economía cubana.
- Preservación del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales.

El presente Documento de Apoyo al PDHL se enmarca dentro de la primera de estas líneas.

ESTRATEGIA PARA UNA UTILIZACIÓN ÓPTIMA DE LOS RECURSOS DEL PNUD

El PNUD asume un rol catalizador en apoyo a las estrategias y políticas acometidas por el Gobierno en el contexto de las transformaciones económicas y administrativas que ocurren en el país, asumiendo una función promotora de otras iniciativas nacionales, de la cooperación internacional y de la cooperación descentralizada. Igualmente el PNUD se propone lograr el enlace de la presente iniciativa con otras vías de cooperación ya en curso y con los nuevos programas que se aprueban en Cuba.

El presente Documento de Apoyo a Programa (DAP) pretende auspiciar la modalidad de cooperación descentralizada entre comunidades locales de diversos países, comprendidas en el marco del PDHL, con comunidades locales cubanas, en sus niveles provincial y municipal. Esta es una modalidad innovadora que valoriza la relación directa entre comunidades locales de países industrializados y otros en vías de desarrollo, y que apunta hacia la construcción de un vínculo duradero de cooperación Norte/Sur.

A tales efectos, tanto el PNUD como las partes internacional y cubana llevarán a cabo una estrategia de movilización de recursos paso a paso, que permita ir sustentando proyectos para engrosar el presente Documento, todos ellos destinados a complementar actividades del PDHL en Cuba (el PDHL figurará como parte integrante de este documento en forma de anexo). De esta forma los resultados y actividades a llevar a cabo en el contexto de dichos proyectos, así

como los montos financieros disponibles para los mismos, irán añadiéndose, mediante revisiones financieras y del texto del presente documento (portada y anexo II), según se vayan identificando distintos actores que se incorporen al presente DAP.

El conjunto de estos proyectos constituirá lo que se ha dado en llamar el Plan de Acción de la Cooperación Descentralizada del PDHL. Este plan será aprobado por el CNC del PDHL.

Los contratos relativos a la administración de los fondos de estos proyectos serán firmados entre las regiones, municipios y la Oficina del PNUD.

OBJETIVOS DE APOYO AL PROGRAMA

El presente Documento de Apoyo al PDHL concentra sus acciones en un solo objetivo inmediato, a saber:

OBJETIVO INMEDIATO ÚNICO

Contribuir con los propósitos emprendidos por el PDHL/Cuba mediante la gestión de los fondos de co-financiación que aporten los Comités de Cooperación Descentralizada de Italia, o de cualquier otro país, para la ejecución del Plan de Acción de Cooperación Descentralizada del PDHL aprobado por el CNC

Los Comités referidos en el objetivo inmediato único, son expresión de un conjunto de actores

institucionales y de asociaciones de las diferentes regiones participantes.

Este objetivo será llevado a cabo mediante la ejecución de sub-proyectos, los cuales integran el Plan de Acción de Cooperación Descentralizada y que son el resultado de la primera etapa del PDHL, los cuales deberán recibir la aprobación del CNC.

Estos sub-proyectos se irán incorporando paulatinamente, mediante revisiones del presente documento, según se alcancen los acuerdos con las partes internacionales, de aquí que el presente DAP sea considerado como una "sombra" que da cabida a un número creciente de iniciativas. Cada sub-proyecto será acompañado de un Acuerdo de Costos Compartidos entre el donante y la Oficina del PNUD-Habana. Todos los sub-proyectos y acuerdos aparecen en el anexo II de este documento.

Los resultados específicos, así como las actividades previstas y los criterios de éxito/impacto correspondientes a cada sub-proyecto aparecen por tanto en el referido anexo. Este anexo se irá actualizando según se produzca la incorporación de nuevos donantes.

MODALIDAD DE EJECUCIÓN

El presente DAP será ejecutado nacionalmente. El MINVEC, por lo tanto, será contraparte oficial de las acciones del PNUD en Cuba. De manera análoga a como ocurre con el PDHL, el MINVEC se apoyará en el Comité Nacional de Coordinación del PDHL a los efectos de supervisión, monitoreo y evaluación de los proyectos del presente programa. La puesta en marcha de este Documento de Apoyo a Programa (DAP) adoptará una modalidad *ad hoc* con las siguientes características:

- Para el caso del Municipio de La Habana Vieja, la instancia correspondiente del Poder Popular será el organismo encargado de la implementación, contando con el visto bueno del MINVEC y de la Oficina del PNUD de La Habana.
- Para el caso de las provincias de Granma y Pinar del Río, las Direcciones Provinciales y Regionales del Poder Popular, según las posibilidades específicas de cada iniciativa, serán los organismos de implementación contando con el visto bueno del MINVEC y del representante internacional del PDHL en cada una de estas provincias.

A los efectos de los desembolsos con cargo al proyecto se seguirá un procedimiento híbrido a partir de los siguientes criterios:

- a. Si el desembolso es de US\$1,000.00 o más, entonces se procederá mediante SOLICITUDES DE PAGO DIRECTO a la Oficina del PNUD-Habana.

- b. Por otro lado, se procederá a la implementación de SOLICITUDES DE ANTICIPO DE FONDOS para cubrir desembolsos menores de la cantidad referida. Estos desembolsos serán consolidados por las autoridades nacionales en los informes correspondientes, debiendo venir acompañados por las facturas y comprobantes de rigor. De esta manera, se espera que los sub-proyectos puedan disponer de un mecanismo rápido para sufragar gastos menores. Los anticipos podrán hacerse, si fuera el caso, sobre bases mensuales.

Los recursos recibidos de la cooperación descentralizada para co-financiar el plan de acción del PDHL serán acreditados al PNUD a través de la cuenta de que éste dispone en el Banco de Roma para la parte italiana, o en cualquier otra cuenta del PNUD para otros países que deseen sumarse a la iniciativa. Estos recursos serán administrados y consolidados directamente por la Oficina del PNUD en La Habana, de acuerdo con los montos previstos en el Plan de Acción de Cooperación Descentralizada, y los costos de apoyo asociados a esta gestión serán fijados entre el 2% y el 4% del total de desembolsos correspondientes a las contribuciones respectivas, según se negocie en cada caso y en correspondencia con el volumen de trabajo que los mismos generen.

Para cada proyecto el PNUD-Habana firmará un Acuerdo de Costos Compartidos con cada una de las partes que financien actividades del presente DAP (ver anexo II). En dichos acuerdos se especificarán los compromisos de ambas partes, se dará una descripción pormenorizada de las actividades que se pretende emprender y se estipularán las regulaciones financieras del caso.

Siguiendo los procedimientos usuales del PNUD, al finalizar los proyectos, los equipos adquiridos por los mismos pasarán a ser de los beneficiarios directos correspondientes (durante la ejecución de los proyectos los mismos estarán bajo la tutela del PNUD).

SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

Para la gestión de las actividades de cooperación descentralizada, se llevará a cabo un monitoreo por la oficina del PNUD y de las contrapartes que participan en la financiación con los mismos mecanismos e instancias de coordinación previstos para el PDHL.

Siguiendo las directrices establecidas por el PNUD para los Documentos de Apoyo a Programas, el presente DAP se incorporará a los mecanismos de supervisión y evaluación que corresponden al PDHL. De tal forma, las reuniones tripartitas o multipartitas que se establezcan para el PDHL, abarcarán también al presente programa.

El MINVEC será el responsable de la preparación del Informe Final del DAP, el cual será circulado, en forma de borrador, con suficiente antelación para que los organismos y entidades que participan en el CNC puedan examinarlo y ajustar sus aspectos técnicos con suficiente antelación al examen final.

En fecha próxima a la finalización de las acciones previstas en este DAP, se procederá a hacer una evaluación de sus resultados, simultáneamente con las acciones que se prevean para el PDHL.

En caso de que el PDHL cierre sus acciones antes que el presente DAP, las actividades de monitoreo y evaluación del primero serán extendidas en forma correspondiente hasta el cierre del segundo.

RIESGOS

Hay doble nivel de riesgo, aquellos del PDHL y posteriormente los propios de DAP. De manera conjunta se pueden mencionar:

FACTOR DE RIESGO	POSIBLE IMPACTO	MEDIDAS A TOMAR
Duración breve (18 meses) y limitado financiamiento del PDHL y del DAP.	Efecto limitado de los beneficios del programa.	Gestionar la extensión tanto del PDHL como del DAP, mediante movilización adicional de recursos con los donantes.
Dificultades en la sostenibilidad de las acciones aquí previstas.	Cierre de actividades una vez terminado el proyecto	Enfatizar la búsqueda de recursos locales mediante identificación de acciones sostenibles por parte de la comunidad.

Pobre participación internacional en acciones complementarias del PDHL.	Impacto reducido del DAP.	Reforzar la capacidad del PNUD y de los Gobiernos involucrados en las gestiones de movilización de recursos de parte de los donantes.
Dificultades en el PNUD en la transferencia de fondos hacia Cuba.	Demora en las acciones del DAP.	Articular apropiadamente un mecanismo flexible y fluido de transferencia de fondos por parte del PNUD que responda a las necesidades del programa.

ASPECTOS JURÍDICOS

El presente documento será considerado como el instrumento al que se hace referencia en el Artículo 1 del Acuerdo Básico Modelo de Asistencia entre el Gobierno de Cuba y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, firmado por las partes el 17 de mayo de 1975. Para los fines de dicho Acuerdo, por organismo de ejecución del Gobierno se entenderá el organismo de ejecución del país huésped que se describe en el referido Acuerdo.

Los siguientes tipos de revisiones al presente documento podrán realizarse con la firma del Representante Residente del PNUD únicamente, siempre que dicho Representante cuente con las seguridades de que los demás signatarios del documento no tienen objeciones a los cambios propuestos:

- a) Revisiones de cualquiera de los anexos del documento.
- b) Revisiones que no implique cambios significativos en los objetivos inmediatos, resultados o actividades.
- c) Revisiones anuales obligatorias mediante las que se re-escalonan la entrega de los insumos acordados, se aumenten los gastos a expertos o se tenga en cuenta el margen de flexibilidad del organismo en materia de gastos.

ooOoo

SECCIÓN III: DISPOSICIONES PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA

Esta sección se elabora sobre la base de un programa de computación, creado por el PNUD específicamente a tal efecto, que produce un conjunto de tablas sobre la base de lo especificado en las secciones I y II. Adicionalmente, se adjuntarán a esta sección los resultados del examen anual del marco del programa nacional.

A continuación aparecen las partes incluidas en esta sección:

PRODUCTOS Y MARCOS DE REFERENCIA PARA CADA UNO DE LOS OJBETIVOS DE APOYO AL PROGRAMA

PLAN DE TRABAJO PARA LOS 12 MESES SIGUIENTES

CUADROS DE GESTIÓN FINANCIERA

RESULTADO DEL EXAMEN ANUAL DEL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL

ooOoo

SECCIÓN IV: ANEXOS

Anexo I

DOCUMENTO DEL PDHL

Anexo II

SUB-PROYECTOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y ACUERDOS DE COSTOS COMPARTIDOS