Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Al servicio de las personas y las naciones

serie

Aprendiendo y compartiendo

Unidad de Programa "VIH/sida y TB"

Modelo de Gestión de las Propuestas Coordinadas de País (PCP) apoyadas financieramente por el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria (FM) en Cuba 2003-2012

3

Tabla de contenido/página

Presentación /5

Antecedentes /7

Desarrollo del Modelo de Gestión de las subvenciones del Fondo Mundial en Cuba. /11

Primera Etapa. Inicio de la experiencia con el Fondo Mundial (2003-2007) /11

- ***Primer Momento. (2003-2004)*** /11
  - Creación de un sistema de trabajo para la participación en el Fondo Mundial. /11
  - Puesta en marcha de la primera subvención aprobada. /11
- ***Segundo Momento. Desarrollo del Modelo de Gestión (2004-2005)*** /16
  - Mejorando los sistemas de trabajo. /16
  - El Plan de Monitoreo y Evaluación. /16
  - La presentación de la Fase 2 del Proyecto Ronda 2. /16
- ***Tercer Momento. 1er Ajuste al Modelo de Gestión (2005-2007)*** /19
  - Inicio de la Fase 2 del Proyecto Ronda 2. /19
  - Consolidación de un Sistema de M&E. /19
  - Nuevo Proyecto del componente VIH/sida en Ronda 6. /19
  - Invitación al Mecanismo de Continuación de Fondos (RCC). /19

2da Etapa. Consolidación de las prácticas (2008-2012) /24

- ***Cuarto Momento. 2do Ajuste al Modelo de Gestión (2008-2010)*** /24
  - El Proyecto Puente y la presentación e inicio del Proyecto RCC. /24
  - La Fase 2 de Ronda 6. /24
  - El inicio del proyecto Ronda 7. /24
  - Invitación a una nueva modalidad del Fondo Mundial, NSA. /24
  - La Fase 2 de Ronda 7. /24
  - El intento de Consolidación del componente VIH/sida. /24
  - 1er Taller TB y 2do Taller VIH/sida sobre las Herramientas de Fortalecimiento de los Sistemas de M&E. /24
- ***Quinto Momento. Perfeccionamiento de las prácticas (2011-2012)*** /30
  - Inicio de la fase 2 de TB. /30
  - Presentación de la Fase 2 de RCC. /30
  - El diagnóstico de la OIG. /30
  - El cierre de Ronda 6. /30

Consideraciones finales. /33

Lecciones aprendidas. /35

Proyectos Cuba-FM. /37

Cronología de los proyectos presentados al FM. /37

Siglas utilizadas. /38

Bibliografía. /39

Presentación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Cuba se ha propuesto potenciar la gestión del conocimiento, mediante la sistematización y socialización de las Buenas Prácticas desarrolladas en los últimos años. Este esfuerzo está siendo acompañado por la Unidad de Gestión de Conocimiento del Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe del PNUD, con sede en Panamá; con vistas a fortalecer la cooperación Sur-Sur, mediante el intercambio de conocimiento útil generado en los países de la región.

Con este propósito el PNUD Cuba ha creado la **"Serie Aprendiendo y compartiendo"** cuyo objetivo es mostrar los aprendizajes y el desempeño de los proyectos/programas, reseñando las lecciones aprendidas que pueden servir de referencia a experiencias similares y contribuir al perfeccionamiento de los programas que poseen las Oficinas de País en la región.

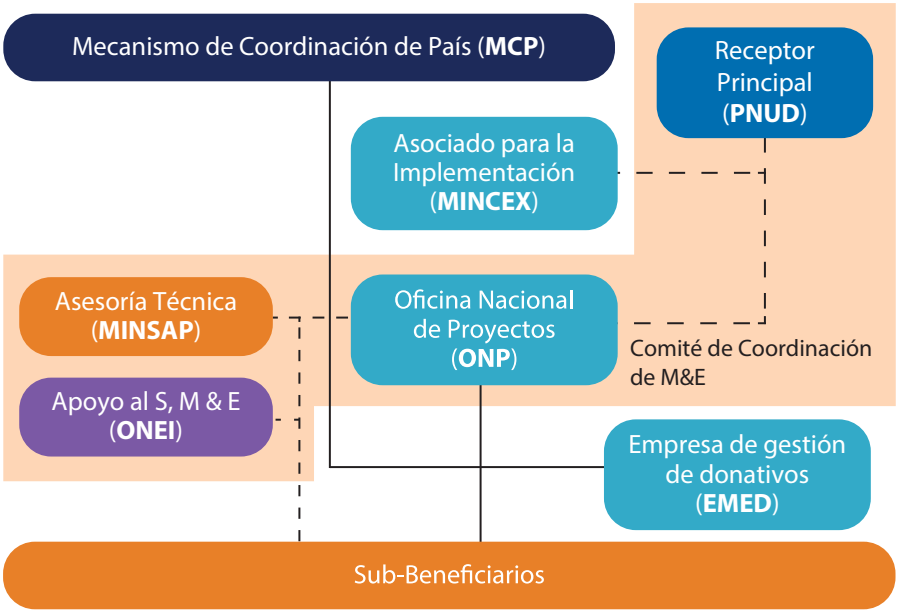
Las Propuestas Coordinadas de País en Cuba (denominados en lo adelante proyectos de Cuba), que han sido apoyadas financieramente por el Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria[1](Fondo Mundial), cuentan con un Modelo de Gestión que se valora como una Buena Práctica, por ser una experiencia que se ha ajustado paulatinamente a los cambios de las pautas establecidas por el Fondo Mundial y el país, rediseñando oportunamente su modelo organizacional para satisfacer las necesidades que ha demandado la implementación de los proyectos.

El Modelo de Gestión de Cuba, ha requerido de un perfeccionamiento continuo, caracterizado por: su dinamismo y un carácter innovador en su diseño organizacional; la adaptación y aplicación flexible a las normas del Fondo Mundial, del PNUD y los sistema de trabajo del país; la apropiación y el diseño de herramientas técnicas pertinentes; el desarrollado constante de las capacidades de los actores participantes; así como por potenciar la coordinación de las Unidades de Gestión en las áreas de implementación de los proyectos, con una visión de sostenibilidad.

La forma en que el Modelo de Gestión se ha desarrollado ha permitido no sólo garantizar la planificación, organización, gerencia y control de los elementos que contribuyen a lograr los objetivos de los proyectos, sino también, ha definido claramente el sistema de relaciones que propicia maximizar los beneficios sociales.

[1]Creado en enero de 2002 como organización público-privada, para actuar como un instrumento financiero llamado a complementar los programas existentes en los países para combatir el VIH/sida, la tuberculosis y la malaria.

El resultado de este proceso de sistematización ha sido posible gracias al esfuerzo compartido de múltiples actores que han vivido la experiencia y han participado en la reflexión e interpretación de esta práctica. Su contenido resulta la base del presente documento.



Antecedentes

El sistema de salud cubano ha sido siempre una alta prioridad para el país y dentro de éste el acceso universal de los ciudadanos a la salud ha estado presente como voluntad política del país, asegurando todos los medios posibles para afrontar cualquier epidemia como la del VIH/sida. Este enfoque es promovido por el gobierno cubano con un carácter multisectorial a lo largo y ancho del país, con énfasis en la educación y la promoción social; sin embargo, en la gestión e implementación de los proyectos apoyados financieramente por el Fondo Mundial, estos elementos no son garantía suficientes para que cada entidad involucrada en el trabajo multisectorial lograra por si misma tomar la dirección correcta de responder a nuevos sistemas de trabajo, mayores exigencias y procedimientos únicos, frente a un compromiso de altos valores financieros y una organización que traslada al país la responsabilidad de un modelo interno de gestión para su implementación.

De ahí que en paralelo a la presentación de la primera propuesta de proyecto al Fondo Mundial -un proyecto para el componente VIH/sida-, se iniciara el estudio de las condiciones existentes –con los retos organizativos de trabajar con actores de diversos sectores y experiencias diferentes en la colaboración internacional, derivado de sus prácticas de vida compartidas con los donantes. Al mismo tiempo, la propuesta exigía la participación de distintas estructuras territoriales subordinadas, con jerarquías verticales en unos casos y otras con solo carácter metodológico. Esta nueva matriz organizacional, que a pocos meses de creada ya demandaba la movilización de fuertes sumas de recursos financieros y la realización de actividades con compromisos y metas concretas a ser alcanzadas, exigía la conformación de una estructura nueva para establecer criterios técnicos para la evaluación de las propuestas, y adoptar lineamientos para el seguimiento y atención con rigor del control del cumplimiento de los compromisos contraídos.

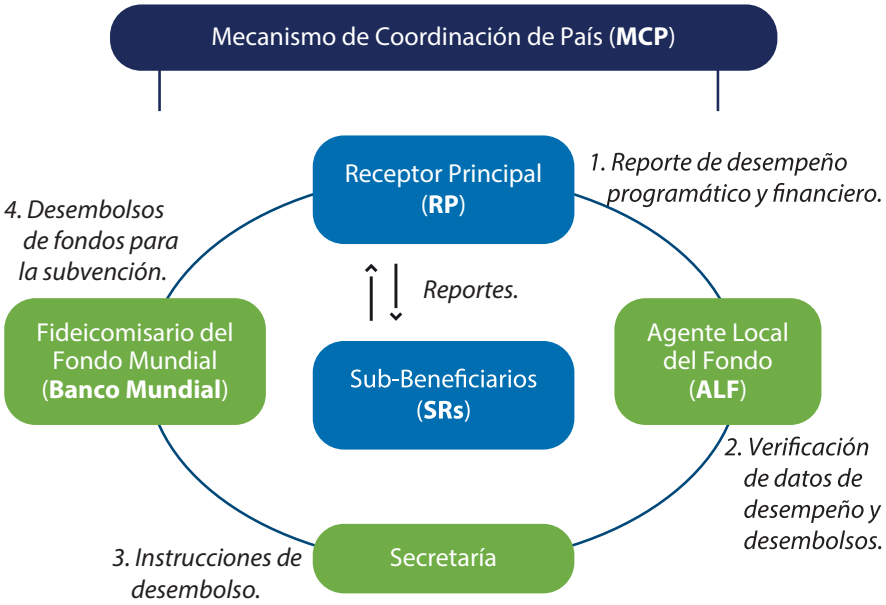
Adicional al sistema organizativo interno que se configure para la ejecución de los implicados directos en las acciones de los proyectos, el Fondo Mundial establece la necesidad de identificar un responsable nacional denominado Receptor Principal, un Mecanismo de Coordinación de País (MCP), un Agente Local del Fondo (ALF)[2], y un sistema de relaciones y supervisión exógeno. Todo ello requería del establecimiento de procesos de trabajo regulados.

El Mecanismo de Coordinación del País-Cuba (MCP), se crea el 16 de septiembre del 2002 con la responsabilidad de la preparación, implementación, monitoreo y evaluación de las sucesivas Propuestas Coordinadas de País (PCP). Su presidencia es otorgada al entonces Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC)[3], en su condición de rector de la colaboración internacional. Es el MINVEC quien lanza la convocatoria a crear este órgano con el objetivo de la presentación del primer proyecto con el Fondo Mundial, con amplia

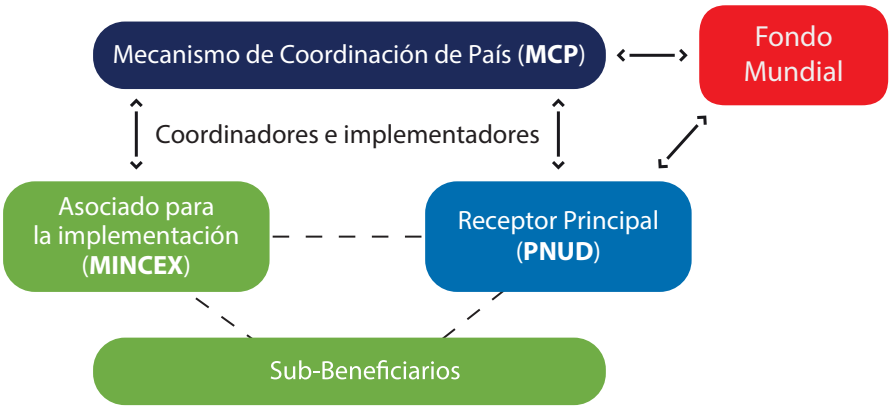
[2]El Agente Local del Fondo (ALF), es la figura de la estructura del Fondo Mundial que como agencia contratada actúa en su nombre a nivel de país. El ALF realiza visitas periódicas para comprobar la información emitida sobre la base de la revisión de los registros financieros y evidencias programáticas de los resultados, y otras supervisiones documentales o en el terreno, retroalimentando a la Secretaría con sus evaluaciones y recomendaciones sobre la capacidad de las entidades que gestionan la subvención, la consistencia de los resultados reportados, y las solicitudes de desembolso de fondos.

[3]Con la restructuración del estado en el 2009 este ministerio se fusiona con el entonces Ministerio de Comercio Exterior, al que se trasladan sus funciones rectoras.

participación e inclusión de los organismos estatales, ONG, sociedad civil y agencias de cooperación internacional, incluidos los fondos y programas del Sistema de la Naciones Unidas acreditados en Cuba.



El PNUD es seleccionado por el MCP de Cuba como Receptor Principal del primer proyecto por su amplia experiencia en el trabajo de cooperación con el país, y su prestigio y capacidad para la administración de fondos internacionales y de fideicomiso[4]. Fue a su vez el patrocinador junto al MINVEC de la promoción de proyectos con el Fondo Mundial.



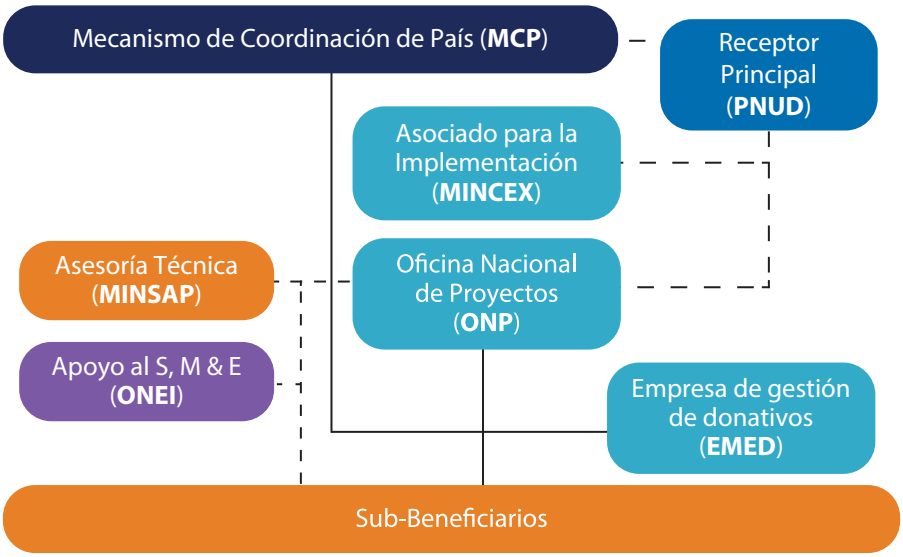
El antecedente de la existencia y desarrollo del Programa Nacional para las ITS/VIH/sida desde 1985, organismo que utiliza dentro de su estructura funcional el enfoque multisectorial y mecanismos de chequeo, ayudó a dar fundamento para el desarrollo de este modelo. De la misma manera, la experiencia de los vínculos de trabajo conjunto entre el Programa Nacional de Salud y el PNUD desde 1997, eran en alguna medida una buena base para la organización y gestión de la subvención, pero no suficientes para iniciar la implementación.

[4]En el caso de Cuba los Estatutos del MCP incluyen en su articulado que la responsabilidad de Receptor Principal será siempre asumida por una agencia multilateral con representación en el país, para garantizar que el financiamiento del Fondo Mundial no sea objeto de pérdidas o litigios internacionales, a partir de las medidas que aplica EEUU en el bloqueo que impone al país.

La multisectorialidad en la atención al VIH/sida en Cuba tenía antecedente en la creación, por decisión del Gobierno, al inicio de la década de los años ochenta, del Grupo Operativo para el Enfrentamiento y Lucha contra el Sida (GOPELS)[5] para el abordaje de la epidemia.

Aunque existían sistemas de articulación entre todas estas instituciones abocadas a la lucha contra el VIH/sida, los métodos de trabajo de cada entidad eran particulares y sin el alcance requerido, cuando debían enfrentarse las condiciones informativas y de supervisión planteadas por el Fondo Mundial, que imponía procesos consistentes únicos a cumplir por todos. Al mismo tiempo se exigía ofrecer reportes o informes de avances cuyos formatos diseñados en el país para ese propósito, debían armonizar con las regulaciones nacionales, las normas de PNUD en su rol de Receptor Principal y las del propio Fondo Mundial.

Todos estos elementos y factores se incluyeron en la conformación de un Modelo de Gestión del proyecto que diera las pautas de quiénes, qué, cómo, cuándo y porqué era requerida una organización dada para transitar por las diferentes áreas de trabajo, definiendo procesos y responsabilidades, a partir de lo cual iniciar el aprendizaje para "saber estar" en el Fondo Mundial.



Las actividades del PNUD en Cuba se desarrollan a partir de la modalidad de Implementación Nacional (NIM por sus siglas en inglés), mecanismo operacional de cooperación en virtud del cual, entre otros elementos, las instituciones nacionales del país asumen responsabilidades por la formulación, presentación, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos o programas apoyados por el PNUD y la obligación de rendir cuentas de ellos. La ejecución nacional de un proyecto apoyado técnica, administrativa y financieramente por el PNUD tiene como base la responsabilidad de las instituciones nacionales de funciones

[5]GOPELS es presidido por el Ministerio de Salud Pública para evaluar periódicamente y de forma integral, las estrategias de prevención y control del VIH-sida según las pautas del Programa Nacional. Fue posteriormente restructurado y fortalecido en 1997 extendiéndose este modelo de actuación a los niveles provinciales y municipales, a cargo de los gobiernos territoriales.

de ejecución del proyecto, a partir de que tenga la capacidad para ello. Cuando esa capacidad no sea suficiente, el Gobierno, con el apoyo del PNUD y otras organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, se compromete a incrementarla. La determinación del tipo de capacidad que se incrementará tendrá como base las consideraciones fundamentales para los efectos de la ejecución.

El Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX)[6] -antes MINVEC-, es el rector de la cooperación internacional y en consecuencia asume las funciones de Organismo de Coordinación del Gobierno y contraparte oficial y legal del PNUD en Cuba. En nombre del Gobierno tiene la función de coordinar y asesorar la instrumentación y cumplimiento de la política del estado y del gobierno en materia de colaboración económica. Su responsabilidad en la gestión de los proyectos alcanza la supervisión del desempeño de la entidad nacional de ejecución, la evaluación de los progresos y la calidad técnica, la consecución de los objetivos inmediatos y el alcance de los productos, así como la de avalar los diferentes procesos desde la identificación de los proyectos hasta su cierre operacional y financiero.

*El proyecto "**Fortalecimiento de la respuesta nacional multisectorial para la atención y prevención del VIH/sida en la República de Cuba**" es presentado en la Ronda 2 y aprobado por 26.15 MMUSD para un período de 5 años, con una Fase 1 a ejecutar entre el 1ro de julio del 2003 al 30 de junio del 2005.*

Las instituciones nacionales que desarrollan los proyectos actúan como "entidades de ejecución" y cuentan con la delegación de autoridad correspondiente del MINCEX para los procesos específicos de trabajo que resultan pertinentes como entidad beneficiaria. Los cuadros, funcionarios y trabajadores cubanos que laboran en las entidades vinculadas a las acciones de colaboración internacional, deberán actuar de conformidad con los principios y regulaciones contenidas en el Código de Ética de los Cuadros del Estado y Gobierno Cubanos y en los Reglamentos Disciplinarios internos de las entidades, según corresponda.

Antecedentes

•Voto de Cuba en Asamblea General de Naciones Unidas, a favor de creación del Fondo Mundial para frenar las epidemias de sida, tuberculosis y malaria.
•Existencia del Programa Nacional de Control y Prevención del VIH/sida y Plan Estratégico Nacional, con brecha financieras identificadas para acelerar sus acciones.
•GOPELS como autoridad nacional multisectorial de coordinación del VIH/sida, con integración de instituciones gubernamentales, ONG y sociedad civil, actuando de acuerdo al campo de sus competencias, en la asistencia médica, el apoyo a PVS, la educación y la promoción social.
•Respuesta Ampliada a la epidemia, con enfoque multisectorial en los niveles nacional, provincial, municipal y local.
•Experiencia de Cuba en proyectos con financiamiento de organismos multilaterales y bilaterales, particularmente el PNUD en acompañamiento al Sistema Nacional de Salud en VIH/sida desde 1997.
•Rápida respuesta de muchos actores a la convocatoria para la creación del MCP-Cuba y promover la presentación de un proyecto del componente VIH/sida.
•PNUD en Cuba desarrolla sus proyectos bajo la modalidad de Implementación Nacional, donde las instituciones nacionales del país asumen responsabilidades por la formulación, presentación, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos o programas apoyados por el PNUD y la obligación de rendir cuentas de ellos.

[6]En la fecha de inicio de relaciones con el Fondo Mundial, la función de rector de la colaboración internacional del actual Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) eran asumidas por el entonces Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC).

Desarrollo del Modelo de Gestión de las subvenciones del Fondo Mundial en Cuba.

Primera Etapa. Inicio de la experiencia con el Fondo Mundial (2003-2007)

La primera tarea fue establecer los procedimientos de trabajo y las responsabilidades de los actores involucrados. De este proceso resultó el Compendio de Documentos "Responsabilidades y procedimientos para los procesos de trabajo", que en su integración tuvo como plataforma de base los preceptos orientados por el Fondo Mundial, en su carácter de institución de apoyo financiero a las subvenciones; del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aportando los procedimientos complementarios en su calidad de Receptor Principal; así como los procedimientos y regulaciones nacionales.

Primer Momento (2003-2004).

- Creación de un sistema de trabajo para la participación en el Fondo Mundial
- Puesta en marcha de la primera subvención aprobada.

El propio desarrollo de la conformación del MCP y de la primera propuesta presentada al Fondo Mundial, daban cuenta de la necesidad de reglas específicas que permitieran un adecuado desenvolvimiento de todos los actores. Esto se hacía mas evidente durante la primera convocatoria a participar (Ronda 1), porque ésta se enfocó hacia los integrantes de GOPELS, donde concurren representantes de las organizaciones no gubernamentales, grupos informales de poblaciones vulnerables y los organismos y organizaciones del estado con experiencia de trabajo conjunto en el Programa Nacional y en la mayoría de los casos con el PNUD.

Lo anterior garantizaba la experiencia de trabajo en el combate a la epidemia de las entidades ya vinculadas y comprometidas, el enfoque hacia la complementariedad de recursos que requería cada una de ellas, incluidas las subordinadas al sistema de salud. Esto también permitía reforzar el objetivo del Programa Nacional de limitar la progresión de la epidemia y minimizar su impacto en la población cubana. Pero cada organización en su desempeño regular contaba con su propia historia, una particular cultura, e identificación de sus prioridades definidas, por lo que debía garantizarse con una coordinación nacional externa a ellas, que trazara las pautas de las responsabilidades asumidas con el PNUD y el Fondo Mundial.

El Proyecto original presentado en la Ronda 1 no fue aprobado, pero su revisión permitió la nueva presentación con mayores fortalezas y monto en recursos durante el lanzamiento de la Ronda 2, donde logró la subvención.

Con la firma del Proyecto Ronda 2 identificado como No. CUB-202-G01-H-00, bajo el Acuerdo de Subvención Fondo Mundial-PNUD, se precipitó el completamiento del Marco Legal de la subvención, determinado jurídicamente por los "Lineamientos del MCP" ya existente y el Acuerdo entre el PNUD y el MINVEC, denominado PRODOC[7], que se formaliza con fecha 1ro de agosto del 2003, aunque la fecha de inicio del proyecto se marca como el 1ro de julio[8], según propuesta inicial del MCP y confirmado en el Acuerdo de Subvención.

EL PNUD, como Receptor Principal (RP)[9] y, de acuerdo a lo establecido por el Gobierno de Cuba y el Fondo Mundial, asumió la responsabilidad del proyecto en coordinación con el Asociado para la Implementación (MINVEC), a través de su Dirección de Organismos Económicos Internacionales (DOEI).

[7] El PRODOC de Ronda 2 se firma para la Fase 1.
[8] Los años-proyecto del Proyecto Ronda 2 siempre tuvieron inicio el 1ro. de julio del año corriente y cierre el 30 de junio del año siguiente, como presentada la propuesta.
[9] El primer equipo del Receptor Principal estuvo conformado por dos personas de la Unidad de Programa VIH/sida.

Así mismo, el MINVEC garantizó el inicio del trabajo de los Sub-beneficiarios con la creación de la Oficina Nacional de Proyectos (ONP)[10] con el mandato y responsabilidad de representar y organizar a los Sub-beneficiarios del país, velando por la ejecución de la propuesta respecto al cumplimiento de las metas, objetivos y actividades; y especificar los procedimientos de trabajo, para garantizar el buen empleo de los fondos. La primera tarea de la ONP y la Unidad de Programa VIH/sida del PNUD fue la de establecer los procedimientos de trabajo y precisar las responsabilidades de los actores, con los objetivos de orientar el trabajo a partir de la especificación de pasos y formatos para cada área de trabajo.

Este diseño inicial del Sistema de Trabajo contó también con la participación del MINSAP en calidad de asesor técnico en materia de VIH/sida y esa responsabilidad fue asumida por el Programa Nacional de las ITS/VIH/sida, de la Dirección Nacional de Epidemiología, integrándose de forma permanente al equipo de trabajo para la ejecución del proyecto luego de su aprobación. La existencia de un Plan Estratégico Nacional para las ITS-VIH/sida 2001-2006 daba garantía al proyecto de trabajar en la dirección correcta en la Fase 1, a la par que el desarrollo del proyecto nutriría al Programa Nacional para el perfeccionamiento de éste para el siguiente período, con las lecciones aprendidas en la ejecución y el comportamiento de la epidemia.

De este proceso de investigación y adaptación resultó el Compendio de Documentos "Responsabilidades y procedimientos para los procesos de trabajo", que en su integración tuvo como plataforma de base los preceptos orientados por el Fondo Mundial en su carácter de institución rectora, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aportando los procedimientos complementarios en su calidad de Receptor Principal, así como la atención a las regulaciones nacionales.

La primera edición del Compendio estuvo disponible el 1ro de octubre de 2003, por lo que la actuación de los 20Sub-beneficiarios en el primer trimestre de la ejecución (1ro de julio al 30 de septiembre de 2003) fue orientada a partir de un taller de preparación y complementada con la atención directa del equipo ONP-PNUD-MINSAP (Unidades de Gestión). Ese período de ensayo permitió la reafirmación del adecuado funcionamiento de los lineamientos que se estaban estableciendo y la mejora de algunas redacciones.

A lo estipulado sobre procedimientos y responsabilidades se añadieron aspectos informativos tales como generalidades sobre el Fondo Mundial, la integración del MCP y sus funciones, y aspectos fundamentales de la letra del proyecto, lo que contribuía a una amplia información del ambiente en que se desarrollaría el trabajo, además de como memoria útil para toda supervisión a efectuar por el MCP, el ALF, auditoría u otras instituciones con fines de control.

[10] El primer equipo de la ONP estuvo integrado por 3 especialistas.

Elementos muy importantes de este compendio lo fueron los Capítulo D y E, "Proceso de Adquisiciones" y "Comités de Compras" respectivamente, por ser procesos nuevos para directores y administradores con bajo o ningún antecedente de participación en compras de manera directa. La participación de numerosas personas en los procesos de adquisiciones y los comités de compras, contribuyó grandemente a la apropiación de estos procesos por parte de los SB, y estableció niveles elevados de transparencia y gobernabilidad. Al mismo tiempo, resultó una significativa carga de trabajo administrativo-financiero y ello requirió de un rápido aprendizaje.

Siendo el proyecto desarrollado bajo la metodología de "Implementación Nacional" (NIM), se contó para la adaptación de los procesos de compra con la participación de la Empresa Ejecutora de Donativos (EMED)[11] como agente de adquisiciones. Esta entidad subordinada al sistema del MINVEC (ahora MINCEX), fue creada como empresa desde el año 2001[12] para la atención de la importación y exportación de los productos e insumos de la cooperación internacional que Cuba recibe y entrega. EMED tiene condiciones de exclusividad para la exención de impuestos a los bienes adquiridos y es también la entidad que gestiona con las autoridades nacionales competentes, los controles sanitarios, veterinarios, fitosanitarios y otros que puedan ser requeridos, así como se responsabiliza con la tramitación aduanal y posterior extracción de la mercancía hasta su punto de almacenaje. Realiza el proceso de búsqueda de ofertas conjuntamente con PNUD, teniendo en cuenta los procedimientos de trabajo de ambas instituciones y garantizando que éstas sean compatibles con las exigidas por el Fondo Mundial.

El PNUD tramita las adquisiciones con otras agencias que presentan mejores opciones, fundamentalmente con el empleo de Acuerdos de Largo Término (LTA por sus siglas en inglés).

En resumen, el Sistema de Trabajo fue explícito en el "Compendio de documentos Responsabilidades y procedimientos de los procesos de trabajo", con todas las presentaciones de las estructuras de actuación, las necesarias para "saber estar" -particularmente las definiciones de roles-, las orientaciones de todos los procesos, los modelos de las tramitaciones y forma de su llenado, la explicación del funcionamiento de los Comités de Compras, y el calendario del régimen informativo de entrega de reportes de evaluación, entre otras.

Con el criterio del perfeccionamiento continuo del naciente Modelo de Gestión, el propio Compendio en su primera edición anunciaba que sería actualizado regularmente con las propuestas presentadas al MCP. Esto cumplía con el objetivo de garantizar un desenvolvimiento óptimo de la Propuesta Coordinada del País (PCP) y la inclusión de nuevas experiencias que se tomaran de los procesos de trabajo en el transcurso del primer año.

[11] La EMED forma parte del sistema empresarial del MINCEX y está debidamente registrada en la Aduana General de la República (AGR) y la Cámara de Comercio de Cuba (CCC), como empresa de comercio exterior con las facultades de importación de los donativos puntuales que arriban a Cuba, la adquisición de bienes y/o servicios con fondos de los proyectos de colaboración y créditos de ayuda al desarrollo, abarcando un amplio nomenclador de productos, equipos, materiales, etc.

[12] La EMED en el 2001 se crea como empresa independiente especializada, pero con amplia experiencia acumulada en su campo, ya que surge como desagregación de la antes Empresa de Servicios a la Colaboración (ESCO) desde donde se prestaban los servicios que ella asume.

Este modelo ha permitido que las decisiones del proyecto sean tomadas de forma colegiada y participativa; se basa en los principios de complementariedad, y no en crear estructuras o sistemas paralelas, sino reforzar las existentes.

A partir de la primera reunión del MCP, la cual fue realizada el 30 de octubre del 2003, las entidades responsables del sistema de trabajo han rendido cuentas trimestralmente de la gestión en la aplicación del proyecto en todas las reuniones ordinarias del órgano.

Los documentos fundamentales fueron:

1. Propuesta Coordinada del País (PCP) presentado por el MCP-Cuba, y aprobado por el Fondo Mundial, en enero del 2003.
2. Acuerdo de Subvención No. CUB-202-G01-H-00, firmado el 6 de Junio del 2003.
3. Programa CUB/03/018/A/01/99, PRODOC, firmado bajo acuerdo entre el MINVEC y el PNUD con fecha 1ro. de agosto del 2003.
4. Guía sobre los propósitos, estructura y composición de los Mecanismos de Coordinación del País, aprobado por la Junta del Fondo Mundial en su 5ta. Reunión, del 5 y 6 de Junio del 2003.
5. Plan de Acción para el 1er. Año, documento Anexo de la Propuesta Coordinada del País.
6. Plan de Adquisiciones para el Año 1.
7. Plan de monitoreo y evaluación para el Año 1.
8. Manual de adquisiciones de la EMED, agosto del 2003.
9. Compendio de Documentos "Responsabilidades y procedimientos para los procesos de trabajo".

Sistemas de trabajo, embrión del Modelo de Gestión.
(Explícito en la Primera edición (2003) del Compendio de Documentos "Responsabilidades y procedimientos para los procesos de trabajo")

Secciones:
Siglas

Introducción

A. De la Propuesta Coordinada del País, PCP.

B. Entidades implicadas
- La Oficina Nacional del Proyecto, ONP.
- Roles por Institución.

C. Mecanismo de Coordinación Del País, MCP.
- Constitución.
- Funciones.
- Integrantes.
- Organigrama.

D. Proceso de Adquisiciones.
- Plan de adquisiciones.
- Esquema de procesos.
- Procesos de EMED.
- Régimen informativo.

E. Comité de Compras.
- Lineamientos.
- Calendario de actividades.
- Régimen informativo.

F. Operaciones Financieras.
- Presupuesto.
- Registros y Régimen informativo.

G. Monitoreo y Evaluación.
- Marco de referencias.
- Plan de monitoreo y evaluación.
- Intervenciones.
- Régimen informativo.

H. Cronogramas de Trabajo.

Anexos

Octubre de 2003

Segundo Momento. Desarrollo del modelo de gestión (2004-2005)

- Mejorando el sistema de trabajo.
- El Plan de Monitoreo y Evaluación.
- La Presentación de la Fase 2 del Proyecto Ronda 2.

El periodo 2004-2005 impone nuevos retos a los actores de la coordinación del proyecto, después del primer año, en el cual gran parte del tiempo la dinámica de trabajo fue aprendiendo-y-haciendo. Este primer año develó las debilidades del Sistema de Trabajo propuesto lo que coincidía con la revisión necesaria para la presentación de la Fase 2 del Proyecto.

La mejora de los sistemas de trabajo no implicaba cambios en los procedimientos que debían cumplirse, sino en los métodos de dirigir y controlar, determinado por las precisiones exigidas por el Fondo Mundial y el énfasis en el proceso de Monitoreo y Evaluación (M&E).

A las Unidades de Gestión inicialmente se incorporó en el 2004, el Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE) subordinado a la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)[13]. La intervención de la ONE se iniciaba este año con el levantamiento de la Encuesta sobre Indicadores de Prevención de Infección por el VIH/sida[14], pero a sus responsabilidades se agregó la ampliación del diseño del Monitoreo y Evaluación, y la armonización del instrumental de Monitoreo y Evaluación (M&E) programático con el Marco de Desempeño de los proyectos.

La vigilancia de los cumplimientos de tareas y metas del 1er. año fue cumplida con rigor en su recolección y verificación, pero crecían las necesidades informativas y de supervisión a los Sub-beneficiarios, así como el requerimiento de incrementar el rigor técnico del proceso de trabajo en general, lo que conllevó a especializar a los actores de la gestión.

Sus resultados no se consignaron aún en la segunda edición del Compendio, pues el análisis y diseño en este campo se produjo a lo largo del 2do. Año (1ro. de julio 2004 a 30 de junio 2005), a través del cual la ONE vive su primera experiencia. Basados en esta experiencia inicial, los especialistas de la ONE pudieron proyectar varios hitos importantes en el monitoreo y evaluación del proyecto, tales como: cómo lograr la homogeneidad de reporte de las tareas de los diferentes Sub-beneficiarios; capacitar a los mismos en este campo; desarrollar el formato de tablas para registrar las series de los indicadores y Sub-beneficiarios; e identificar los agregados en indicadores de idénticos objetivos en poblaciones metas diferentes, entre otros atributos del nuevo proceso a poner en marcha con un **Plan de M&E** más abarcador.

Así se establecieron Planes de M&E por Sub-beneficiarios, abarcando no solo indicadores sobre las metas, sino también salidas esperadas de cada

[13] La hoy ONEI, por su actual título de Oficina Nacional de Estadística e Información.

[14] Desde 1996, la ONE realizó periódicamente encuestas probabilísticas de alcance nacional sobre indicadores de prevención de VIH/sida (1996, 2001 y 2003), que sirvieron para obtener un perfil de los grupos vulnerables (HSH y PPST), así como para evaluar los cambios de comportamiento, conocimientos y actitudes de la población. La primera publicación con la experiencia de trabajo del Fondo Mundial fue en el 2005 y fue desarrollada por Muestreo probabilístico, con modelo por conglomerados cuatrietápico estratificado, un tamaño de muestra de 24.670 personas de ellas 11.474 hombres y 13.196 mujeres de entre 12 y 49 años residentes en viviendas particulares de las cabeceras provinciales del país, en toda la capital y la parte urbana del municipio especial Isla de la Juventud.

actividad. Estos planes individuales y los agregados para la evaluación general del desempeño recogieron el detalle de los Indicadores por objetivos y trimestres para cada una de las acciones inscritas en el Plan de Acción, el método de monitoreo, la fuente de datos, la frecuencia de recolección de la información y la entidad responsable de esta medición.

El Compendio en su segunda edición mantuvo su conformación en capítulos pero se modificaron diferentes aspectos que, por una parte, daban flexibilización de algunos métodos, y por otra, proponían ajustes y nuevas formas de trabajo y de control. Esta segunda edición repite los contenidos de la primera publicación, a los efectos de conservar en un solo cuerpo las orientaciones que deben ser cumplidas, particularmente útil para mantener informados a los nuevos actores que se incorporan, ya sea por cambios de personas en la responsabilidades de sub- beneficiario o miembro del MCP y para todo aquel que tendrá intervenciones en el campo de la supervisión. Tenía la particularidad de orientar el trabajo del año-proyecto 2, en que se cerraba la Fase 1, y anunciaba anticipadamente las orientaciones preliminares para el inicio de la Fase 2, lo que requería preparación temprana, y facilitaba la inserción en este sentido de algunos comentarios en diferentes secciones en varios acápites.

El proceso de consulta sobre los contenidos del Compendio, no solo cumplió el objetivo de aprovechar todas las experiencias, sino también, el de haber propiciado el estudio de los nuevos y viejos procedimientos, con los que asumiría la gestión en el Año 2. Así desde el punto de vista operacional se añaden la publicación de calendarios para la celebración de los Comités Técnicos y de Compras, precisiones sobre las liquidaciones de gastos de misión, y el requisito de requerirse la explicación de los motivos que dieron lugar a la cancelación de un cheque emitido. En el campo programático solo se mejora la redacción del proceso de M&E y se resume la ampliación del concepto del Plan de M&E.

Bajo la conducción de la ONE, el Plan de M&E rediseña y refuerza la vigilancia del cumplimiento delos indicadores, en lo que se comprometen el MINSAP, la ONE, la ONP y PNUD, y se inscribe en el propio Plan. Este grupo planificó, organizó y desplegó diversas acciones tales como visitas trimestrales conjuntas a todos los sub-beneficiarios nacionales –con misiones específicas del control-, a otros centros o actividades; celebró reuniones para conocer la preparación establecida para la recogida de información y en consecuencia la calidad de los datos que se aportarían; convocó contactos para verificar la evidencia, fidelidad y calidad de la información; y brindó o facilitó asesoría en lo que se requiera. Estos conceptos maduran y se despliegan dentro del proceso que se desarrollará para la Fase 2.

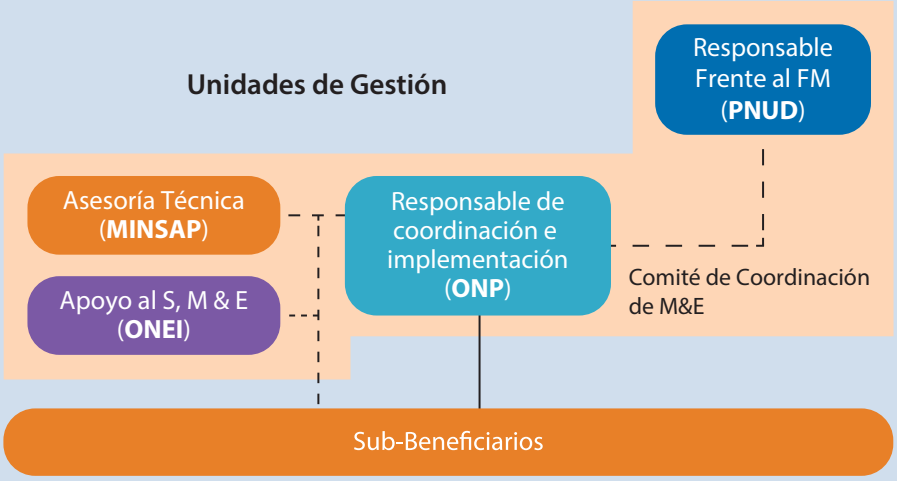
La posibilidad de una efectiva mejora estuvo determinada por la experiencia en la aplicación del naciente Modelo de Gestión, en un

Se rediseña el Plan de M&E y se refuerza la vigilancia del cumplimiento de los indicadores. Las UG planifican, organizan y despliegan acciones de visitas conjuntas a todos los sub-beneficiarios nacionales –con misiones específicas del control; celebran encuentros de supervisión para la recogida de información y en consecuencia la calidad de los datos que se aportarían; convocan a actores involucrados para verificar la evidencia, fidelidad y calidad de la información; brindan asesoría en aspectos de la implementación de los proyectos, y refuerzan las capacidades técnicas de los sub-beneficiarios.

clima de perfeccionamiento continuo, y con el objetivo determinante de desarrollar las capacidades en los Sub-beneficiarios y de las Unidades de Gestión, así como medir los efectos alcanzados.

A partir del 2004, por encargo del MCP este grupo de gestión organiza un Taller de Evaluación de Resultados, en el que se socializan y analizan los resultados directamente con todos los Sub-beneficiarios. También participa un grupo de especialistas invitados por el Programa Nacional y los representantes de las entidades integrantes del MCP. En ese espacio se presentan y analizan las buenas prácticas y se comparten las lecciones aprendidas.

Modelo de Gestión



- *Coordinaciones sistemáticas informales*
- *Reunión trimestral del Comité de Coordinación*
- *Revisión y cumplimiento de las pautas en Plan de Acciones de M&E*
- *Visitas conjuntas a SB nacionales y territoriales*
- *Programación de Talleres regionales anuales de M&E donde se discuten hallazgos*
- *De conjuntos integran los informes al FM.*

Tercer Momento. 1er Ajuste al Modelo de Gestión (2005-2007)

- Inicio de la Fase 2 del Proyecto Ronda 2.
- Consolidación de un Sistema de M&E.
- Nuevo Proyecto del componente VIH/sida en Ronda 6.
- Invitación al Mecanismo de Continuación de Fondos (RCC).

La preparación y presentación de la "Solicitud de Continuación de Fondos para la Fase 2 del proyecto Ronda 2 (2005) marcó un hito para las actuaciones del proyecto. Organizada en esta ocasión por las ya denominadas Unidades de Gestión, esta solicitud consolidó el liderazgo de éstas a partir de un diálogo concertado, en un clima de compromiso, participativo y de adecuada flexibilidad, el cual ha perdurado como una práctica valiosa, no sólo por sus resultados, sino también por el aprendizaje metodológico que se alcanza por los actores participantes en su preparación, donde cada uno aporta las experiencias de los años precedentes y se prepara para las exigencias crecientes del Fondo Mundial.

En esta etapa, el concepto amplio del Sistema de M&E se consolida como proceso abarcador de lo programático y financiero, por el que se verifican los resultados alcanzados y se atienden a los obstáculos para vencerlos, lo cual marcó una diferencia en los procesos de seguimiento ejecutados anteriormente. Así se sustenta con mayor énfasis el criterio de que permanecer en el Fondo Mundial transita por la credibilidad que seamos capaces de demostrar a través de: la organización dada al trabajo en todas las direcciones; el fortalecimiento de los procesos; la conservación de consistentes pruebas documentales, con inclusión de las orientaciones enviadas a los Sub- beneficiarios y de éstos a las unidades o grupos que se le subordinan; así como conservar el rastro de la calidad de la retroalimentación recibida de los resultados alcanzados, y las acciones correctivas cuando corresponden.

El Sistema de M&E se instaló entonces como vía de evaluación sistemática, con un conjunto de salidas informativas claras, no solo para las unidades encargadas de su realización, sino también como memoria de un Proyecto para la supervisión de terceros, con referencias a quién, qué, por qué, cómo, dónde y cuándo, tanto para los buenos resultados como para los obstáculos presentados y por superar.

Fueron premisas de este sistema: el rigor en el seguimiento del Marco de Desempeño; el compromiso de cada Sub- beneficiarios con los indicadores propios planificados; la responsabilidad de cada Sub- beneficiario de organizar sus propios procesos para la recogida oportuna y con calidad de la información; el inicio de las evaluación independiente de la ENSAP. La evaluación cumple los objetivos de verificación de: la pertinencia y relevancia de los procesos de formación y capacitación efectuados; la calidad de los programas y servicios; la satisfacción de los usuarios y los proveedores de servicios de salud; y la revisión de los resultados financieros vs la medición

de los resultados, pues se condicionan entre sí, si se ejecutó la acción con el empleo de los recursos que la originó y el resultado se alcanzó con efectividad.

Este tercer momento se identifica fundamentalmente con los años - proyecto 3 y 4 del Proyecto Ronda 2, en el cual ya las Unidades de Gestión y los Sub-beneficiarios habían alcanzado un crecimiento de capacidades y todos los actores estaban habituados a recibir e implementar las mejoras del gradual crecimiento de exigencias que fue introduciendo el Fondo Mundial en su crecimiento como organización, tanto a partir de un mayor rigor técnico, como por la exigencias de control por sus donantes. También la mayor preparación del ALF y las auditorías recibidas mostraron cómo ampliar los registros o informes que respondieran a todas las interrogantes de un supervisor, aunque ello estuvo determinado por la práctica y no por los hallazgos detectados.

Este desarrollo del Modelo de Gestión y de las capacidades de sus unidades actuantes fue lo que permitió la atención a diferentes procesos simultáneos de cambios metodológicos en los procedimientos del Fondo Mundial y la atención a nuevos procesos de oportunidades de ampliar las subvenciones.

La experiencia acumulada de más de 3 años de trabajo con el proyecto Ronda 2 en el componente VIH, la proximidad del cierre éste (en 2008), la identificación por el Programa Nacional de las ITS/VIH/sida de brechas en el control de la epidemia para cubrir las necesidades Plan Estratégico Nacional 2001-2006, así como su nueva proyección para el período 2007-2011, fueron los motores para la decisión del MCP para efectuar la presentación de un nuevo proyecto, oportunidad que también fue extendida a presentar conjuntamente un proyecto del componente tuberculosis.

En paralelo a esa decisión se había emprendido por el MCP la tarea de revisión de sus Estatutos y Reglamento en el 2006. Ello dio, entre otros resultado la precisión en el Artículo 50 de los Estatutos de la inclusión en el Reglamento, como uno de los procedimientos para el funcionamiento del órgano, el de "las convocatorias a nuevos proyectos". Este procedimiento constituye el Capítulo 7 del Reglamento que bajo el título de "Sobre las convocatorias a nuevos proyectos", y dictamina en su Artículo 48 como uno de los pasos "Crear un grupo de trabajo central, que vele por las pautas organizativas que son requeridas y por desenvolvimiento eficiente de las acciones del calendario de trabajo establecido y funja como coordinador del proceso a nombre del MCP". Esa responsabilidad fue dada en esa ocasión a las Unidades de Gestión y los Jefes de los Programas Nacionales.[15]

El reto fue cumplido con gran tensión[16], pero la preparación y experiencia de trabajo de las Unidades de Gestión por especialidades y proyectos,

[15]En el articulado de los nuevos Estatutos y Reglamento también inscrito como temas obligatorios de las agendas ordinarias trimestrales la Rendición de Cuentas de la gestión en la aplicación del proyecto, lo que en la práctica se venía haciendo desde el 2003.
[16]El Proyecto con dos componentes tuvo como título "Apoyo a la descentralización de la atención integral del VIH/sida y al avance hacia la eliminación de la Tuberculosis.

la activa participación de los Jefes de los Programas Nacionales y otros representantes de sus equipos, así como la cooperación de consultores internacionales, permitió la salida de los resultados en tiempo, aunque finalmente no fue aprobado por el Panel de Revisión Técnica (PRT)[17] el componente de tuberculosis, pero éste con la oportunidad de mejorar atendiendo a las recomendaciones y concursar en la siguiente ronda, ocasión en que fue logrado.

El **nuevo Proyecto Ronda 6**[18] tuvo como título "Expansión y descentralización de las acciones de prevención del VIH/sida y la atención integral y apoyo a las PVS en la República de Cuba" y se inició en el último trimestre del 2007, aunque se había programado comenzar el 1ro de julio -en armonía con el año calendario de la Ronda 2-, pero hubo demoras en la revisión por el área legal del PNUD del contenido del PRODOC. Al mismo tiempo el cumplimiento de una nueva condición precedente del Fondo Mundial que era la realización de una evaluación de capacidades de los Sub- beneficiarios, y que fue finalmente desarrollada por un consultor independiente, contribuyó al retardo en el comienzo del proyecto.

Otro cumplimiento de requisito de las condiciones precedentes para los desembolsos de Ronda 6, fue la celebración de un Taller de perfeccionamiento de las Herramientas de M&E[19] -orientado para todos los proyectos y países-, y que cubrió para Cuba el objetivo de valorar el Plan de Monitoreo y Evaluación, el trabajo de las Unidades de Gestión y el de las áreas de reporte delos Proyectos Ronda 2 y 6, para incorporar mejoras en su gestión. La preparación de este evento fue compleja, pero se obtuvieron frutos, identificándose las brechas que existían para un mejor trabajo del M&E, tanto en el proyecto Ronda 6 como en el de Ronda 2. Un resultado de este evento fue un Plan de Acción a seguir con medidas concretas de perfeccionamiento en el corto y mediano plazo.

A lo largo del 2007, luego de no ser aprobado en la 6ta. Ronda el proyecto del componente de TB, se reinició la revisión sugerida por el Panel de Revisión Técnica (PRT), ahora como **Proyecto Ronda 7**, a cargo de un grupo integrado por personal designado de las Unidades de Gestión y los Sub- beneficiarios implicados en el re análisis de algunas acciones, y fue nuevamente presentado julio de 2007. El Proyecto fue aprobado por la 17ta Junta Directiva del Fondo Mundial, en Kunming, China, en noviembre de 2007, pero corrió igual suerte de demoras que el Proyecto Ronda 6 -por causas ajenas al contenido del proyecto-, lográndose la firma del Acuerdo de Subvención solo en diciembre del 2008, por lo que su inicio fue el 1ro de enero de 2009.

En el propio 2007, en pleno proceso de preparación del inicio del Proyecto Ronda 6 y de la revisión del proyecto Ronda 7, se recibió en el mes de abril la invitación al MCP para solicitar ayuda financiera adicional a través del Mecanismo de Continuación del Financiamiento (RCC por sus siglas en

[17] El Panel de Revisión Técnica (PRT) es el Grupo de especialistas que evalúa en cada Ronda (convocatoria) los proyectos que se presentan por los países y solo traslada a la aprobación de la Junta Directiva los que considera pueden ser aceptados por su calidad técnica y viabilidad de ejecución.
[18] Aprobado en la 14ta. Junta Directiva del Fondo Mundial, en Noviembre del 2006.
[19] El taller se realizó los días 22 y 23 de Octubre del 2007.

El Compendio modifica el formato de presentación del documento para identificar con mayor facilidad su contenido. Se sustituye la anterior organización por capítulos, por la división en partes, a saber: Parte I: Documentos normativos; Parte II: Procesos de trabajo; Parte III: Proceso de operaciones financieras, Parte IV: Documentos de Planificación. Como cambio en los procedimientos solo se efectúa una nueva codificación de las sub-cuentas en las que tienen apertura los presupuestos, como consecuencia del empleo por PNUD del nuevo sistema de gestión empresarial ATLAS.

ingles, Rolling Continuation Channel), oportunidad excepcional otorgada a una selección de 11 países[20] que culminaban la Fase de sus proyectos con altos resultados, en nuestro caso el Proyecto Ronda 2.

La presentación del **Proyecto RCC** de Cuba se cumplió en el plazo establecido por el Fondo[21], pero solo fueron recomendados por el TRP a la 16ta Junta Directiva celebrada en Kunming, China, 6 de los 11 convocados. Este resultado no fue compartido por la Junta y aunque finalmente no se desacató el resultado del TRP, si fue muy criticada su actuación. En consecuencia se tomaron otros acuerdos entre los que se contó el mandato a la Secretaría para que emitiera: una orientación metodológica respecto a las propuestas de RCC, el papel que se espera del TRP al revisar las propuestas de RCC; la introducción de una política de apelaciones; considerar en Categoría 3-A a los 5 países no aprobados y solicitarles -caso de no apelar-, la revisión de sus propuestas y presentarse nuevamente a evaluación. Como la situación creada no daba a estos países la posibilidad de empate entre los proyectos que cerraban y la continuación del nuevo, fue aprobado también el conceder fondos adicionales a las subvenciones afectadas, por un período limitado, bajo en concepto de "Financiamiento puente". La decisión de Cuba fue de no apelar y realizar una nueva presentación en marzo de 2008.

No obstante la dualidad de tareas simultáneas que fueron desarrolladas por las Unidades de Gestión durante los años 2006 y 2007, no solo se cumplió con rigor las presentaciones de nuevos proyectos, sino también sus respectivos roles en la gestión de los proyectos, incluyendo actividades claves como los talleres Anuales de Evaluación establecidos por el MCP Taller.

Desde el punto de vista organizativo y de funcionamiento del Modelo de Gestión, si bien el nuevo proyecto Ronda 6 abarcaría nuevas áreas de trabajo[22], ello no requirió de cambios en los procesos de trabajo, sino fue suficiente el ampliar los participantes en cada grupo de las Unidades de Gestión para la atención de los campos financieros y programáticos

Para las ediciones del Compendio de los años-proyecto del 2005-2006 y 2006-2007 de Ronda 2, y el 2007-2008, para los Proyectos Ronda 2 y Ronda 6, se modifica el formato de presentación del documento, para identificar con mayor facilidad su contenido, fundamentalmente para aquellas áreas de trabajo que se consultan con alta frecuencia, sustituyéndose la anterior organización por capítulos, por la división en partes, a saber: Parte I: Documentos normativos; Parte II: Procesos de trabajo; Parte III: Proceso de operaciones financieras, y Parte IV: Documentos de Planificación. Como cambio en los procedimientos solo se efectúa una nueva codificación de las sub-cuentas en las que tienen apertura los presupuestos, como consecuencia del empleo por PNUD del nuevo sistema de gestión empresarial ATLAS.

[20]Burundi (R-2, Malaria), China (R-1, Tb); Cuba (R-2, VIH); Haití (R-1, VIH); Honduras (R-1, VIH); Honduras (R-1, Malaria); Mongolia (R-1, Tb); Marruecos (R-1, VIH); Multi país- Pacífico Oeste (R-2, Malaria); Ruanda (R-3, Malaria) y Tanzania (R-1, Malaria).

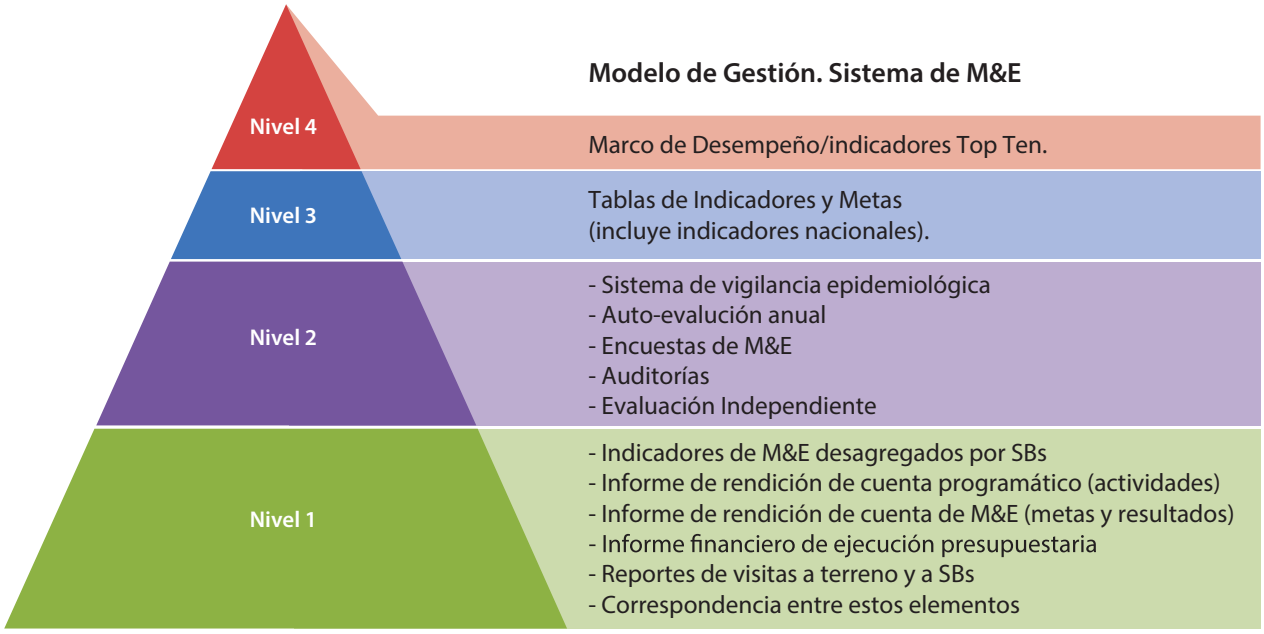
[21]El Proyecto RCC fue presentado a la secretaría en julio de 2007.

[22]El proceso de descentralización y ampliación de las acciones implicó en lo fundamental, por una parte, incorporar a un mayor número de trabajadores de la salud hacia acciones de capacitación y entrenamiento para incrementar la calidad de su desempeño e incidir positivamente en la calidad de la atención a las PVS, perfeccionar el proceso de diagnóstico en la Red Nacional de Laboratorios con alcance a las medidas de bioseguridad; ampliar y fortalecer la red nacional para el diagnóstico, la vigilancia epidemiológica y la difusión de información científico técnica, y por otra, incrementar la prevención a nivel comunitario por las Líneas de Jóvenes, HSH y PVS e incorporar la prevención en el lugar de trabajo.

Aunque en contenidos los Compendios del 2007 – 2008 de los Proyectos Ronda 2 y Ronda 6 son muy similares, se hacen ediciones separadas con cuerpos propios donde en cada caso se incorporan los respectivos planes de acción, presupuestos y marcos de desempeño, entre otros.

Tras la aprobación de la nueva subvención en la Ronda 6, se incrementan los niveles de actividad y requerimientos informativos rigurosos del FM, ante lo cual las Unidades de Gestión fortalecen sus equipos y el trabajo cooperado entre instituciones, lo que se detalla más adelante. El Modelo de Gestión en relación a su estructura se mantiene igual y se sigue complementando con la participación de la EMED como agente de adquisiciones y la participación de la ENSAP para las evaluaciones independientes bienales.

Aunque tuvo lugar en esta etapa la ampliación de documentos del Marco Legal, con la introducción de un nuevo tipo de acuerdo, entre los Sub-beneficiarios y el RP, firmado también por el MINVEC, ello no tuvo impacto en el Modelo de Gestión. Estos acuerdos dan mayor rigor al compromiso de los Sub-beneficiarios, al contener en su articulado las responsabilidades que ellos contraen durante la ejecución, así como sus Planes de Acción y Metas específicas.



Segunda Etapa. Consolidación de las prácticas (2008-2012)

Cuarto Momento. 2do. Ajuste al Modelo de Gestión 2008-2010

- El Proyecto Puente y la presentación e inicio del Proyecto RCC
- La Fase 2 de Ronda 6
- El inicio del Proyecto Ronda 7
- Invitación a una nueva modalidad del Fondo Mundial, NSA
- La Fase 2 de Ronda 7
- El intento de Consolidación del componente VIH/sida.
- 1er.Taller TB y 2doTaller VIH-sida sobre las Herramientas de Fortalecimiento de los Sistemas de M&E

De este período, puede decirse que en todos los años, se mantuvo una significativa carga de trabajo dual por parte de los colectivos de las Unidades de Gestión y de los Sub- beneficiarios, toda vez que se mantuvo la decisión del MCP de la integración del Grupo Central para la conformación de los Proyectos a presentar en este período.

Continuó desarrollándose el último semestre del Proyecto Ronda 2, en la primera mitad del año 2008 para su cierre el 30 de junio. Se revisó y presentó la segunda versión del Proyecto RCC, y se integró y presentó como **Proyecto Puente**[23], con un mínimo de tareas que permitió mantener en funcionamiento a las entidades Sub-beneficiaras y darle continuidad en los indicadores, sin el bache que se producía por el desfase de la Fase 3 de Ronda 2.

La aprobación del **Proyecto RCC** fue recibida el 25 de julio de 2008, fecha a partir de la cual se negociaron modificaciones solicitadas en algunos documentos y fue firmado el Acuerdo de Subvención el 1ro de diciembre del mismo año, iniciándose su ejecución el 1ro de enero del 2009 su Fase 1.

El desarrollo de los proyectos Puente y Ronda 6 tuvieron afectaciones en su desempeño en el segundo semestre del 2008, a partir de que en esa etapa, la temporada ciclónica impactó al país con los embates de la Tormenta Tropical Fay y 3 Huracanes: Gustav, Ike, y Paloma. La acción combinada de los huracanes Gustav e Ike en vientos, lluvias e inundaciones a su paso prácticamente por todo el país, entre el 30 de agosto y el 9 de septiembre -incluidos los efectos previos y posteriores a su entrada y salida del territorio nacional-, la convierten sin duda alguna en la más devastadora en la historia de estos fenómenos meteorológicos en Cuba con relación a la magnitud de los daños materiales ocurridos. No hubo en uno y otro evento, territorio alguno que escapara de sus amenazas e impactos.

Fueron significativas las afectaciones a las actividades económico-productivas y de servicios y a toda la infraestructura de la nación. Las provincias que recibieron el golpe más demoledor fueron Pinar del Río, Camagüey, Las Tunas y Holguín, así como el Municipio Especial Isla de la Juventud. Los daños

[23]Para los 6 mesescomprendidos entre el 1ro. de julioy el 31 de diciembre de 2008, en espera de la decisión de la Junta Directiva sobre la nueva presentación de RCC en su segunda oportunidad.

causados por los huracanes[24] Gustav, Ike y Paloma alcanzaron un costo estimado de más de 9,722 MMMUSD.

Ante la situación de contingencia, el personal de salud fue movilizado en todos los territorios en post de la atención a la población albergada y la prevención de epidemias ante los altos volúmenes de escombros y desechos formados. Se realizaron también movilizaciones de la población alrededor de la limpieza de áreas y recuperación de los daños. En consecuencia las acciones del proyecto se vieron interrumpidas, lo que atrasó más de un trimestre los cumplimientos de las metas, y requirió de un esfuerzo extraordinario posterior.

Por esta causa el MCP solicitó a la Secretaría del Fondo Mundial, en junio del 2009, la extensión por un trimestre adicional el cierre de la Fase 1 de Ronda 6, y esa excepción fue concedida trasladándose la fecha del 30 de septiembre al 31 de diciembre. En consecuencia se desarrolló el proceso de presentación de la **Fase 2 de Ronda 6** en el 2009 con fecha de inicio el 1ro de enero del 2010.

Una nueva invitación se recibe en el MCP, en febrero del 2009, esta vez para iniciar un proceso denominado "Solicitudes basadas en la Estrategia Nacional o **NSA**[25] (por sus siglas en inglés, National Strategy Applications), a desarrollarse por etapas y con la diferencia de que no respondía a una convocatoria por ronda ni a sus procesos comunes, sino dirigido con un carácter selectivo a un número pequeño de países por regiones, en un total de 22 proyectos de los 3 componentes. La entrega consistía en el envío de un formato simple con la declaración de los documentos que demostraban la existencia de una estrategia vigente, para Cuba en el componente VIH y acompañó con 10 anexos esos contendidos, en su entrega del 1ro de abril. No clasificó ningún país en VIH-sida para avanzar hacia el proceso y tampoco fueron incluidos Guyana y El Salvador, que también fueron invitados de la región por otros componentes, sobre lo que en la 19na. Junta la Delegación de LAC expresó su decepción por la exclusión de sus 3 países concursantes de la "primera fase de aprendizaje" para la Aplicación de Estrategias Nacionales (NSA). No obstante esta situación, el dictamen del panel de especialistas independientes resultó de interés para el Programa Nacional.

En febrero del 2010 se recibe la convocatoria para **Consolidar los proyectos del componente VIH/sida**, lo que abarcaría la Fase 2 de Ronda 6 y el Proyecto RCC hasta su 5to año. Se trabajó con la seriedad acostumbrada por las Unidades de Gestión y los Sub-beneficiarios en la confección de todos los documentos, bajo un calendario riguroso supervisado por el MCP, y como solicitado se entregó el resultado en el mes de junio, para su inicio en las nuevas condiciones el 1ro de octubre del propio 2010. Este proceso resultó un intento fallido, pues luego de la fecha de entrega efectuada se sucedieron múltiples solicitudes de la Secretaría

[24]En total, fueron protegidas 3 millones 179 mil 846 personas; el resto recibió abrigo solidario de familiares y vecinos. Uno de los impactos más letales causados por Gustav, Ike y Paloma fue el de la vivienda con 530 mil 758 viviendas afectadas.

[25]La aplicación por la vía de "Estrategias Nacionales" fue un acuerdo de la Junta Directiva de abril del 2007, mediante invitación a un número limitado de países que tuvieran un adecuado desarrollo en este campo y que pudieren con un perfeccionamiento, llegar a calificarse como estrategias de calidad superior. Un grupo de especialistas independientes evaluarían con parametros estrictos y certifcación tecnica las propuestas, a partir de lo cual los seleccionados podrían acceder a un financiamiento de hasta 2 años.

Se revisan las condiciones en que se desarrollan los procesos de adquisición y de M&E, divisiones en las que el Fondo Mundial puso énfasis.

de modificaciones de contenidos y precisiones sin la debida consistencia, y finalmente tras reclamo de la Presidencia del MCP se recibe en diciembre una comunicación vía e-mail donde no se respetan las premisas aprobadas por el MCP, contenidas en la propia invitación recibida. Con esta situación, el MCP tomó el Acuerdo de revocar su decisión y enviar una comunicación expresando su inconformidad, considerando muy lamentables estos hechos y retirando su propuesta de Consolidación de los proyectos mencionados.

En el año 2010, como correspondía, se abordó la tarea de conformación de la **Fase 2 de Ronda 7**, y bajo las mismas condiciones de organización y rigor en todos los pasos de este proceso, hubo de realizarse por el Grupo Central designado por el MCP y los Sub- beneficiarios, lo que culminó de forma satisfactoria con su aprobación. Este proyecto tuvo buenos resultados en su ejecución de Fase 1, aunque no pudieron vencerse todas las metas al 100%, pero se mantuvo el compromiso de su recuperación en la segunda etapa. Iniciada la Fase 2 el 1ro de enero del 2011, tendrá su cierre el 31 de diciembre del 2013.

En relación al perfeccionamiento del Modelo de Gestión, en el 2008 y los años posteriores fueron revisadas las condiciones en que se desarrollaban los procesos de adquisición y de M&E, divisiones en las que el Fondo Mundial puso énfasis.

A mediados del 2008 se incorpora al equipo de la Oficina de Proyectos del PNUD un especialista en monitoreo y evaluación, y posteriormente en el 2009 se incorporan a esta unidad cinco nuevos integrantes, lo que garantiza la apertura del Proyecto Ronda 7 y el incremento de acciones en las áreas financieras y programáticas, antes soportadas en alguna medida por otras unidades de la Oficina de PNUD en Cuba.

La ONP incorpora dos especialistas para la atención al Proyecto Ronda 7 y la ONE incorpora a 3 nuevos técnicos del propio CEPDE con el mismo objetivo. En ambas entidades el personal que atendió Ronda 2 y Puente continúo con la extensión del Proyecto RCC. Este fortalecimiento logró una nueva etapa de trabajo cooperado, con mayor profundización en el monitoreo y la supervisión, y aportó calidad se sistema a los procesos de compras.

Este crecimiento también dio lugar a espacios de mayores coordinaciones por proyecto. Así se establecen el Comité de Coordinación de M&E, donde se llevan todos los temas de relevancia que deben ser analizados en colectivo, con reuniones al menos trimestrales; y con otros objetivos las reuniones semanales de control de la marcha de los procesos de compras y pagos para la vigilancia de un más eficaz sistema financiero. El año 2009 fue en realidad de una tensión extrema para el desarrollo de las acciones y el cumplimiento de las metas comprometidas, pues las condiciones del

funcionamiento del país solo alcanzaron la normalización en la segunda mitad del año, dado que tras la recuperación de los ciclones se presentó la epidemia por el virus H1N1 y en ambos acontecimientos las fuerzas de salud pública tuvieron una alta implicación y responsabilidad.

Se realiza estudio detallado al sistema de adquisiciones, tanto del marco legal, como de las cadenas de procesos. Se toman acciones de creación de capacidades, simplificación y de control de procesos.

No obstante las complicaciones, se realizaron todas las acciones de visitas de control trimestral a los Sub-beneficiarios nacionales, reuniones de orientación y evaluación con estos grupos para el establecimiento de estrategias de recuperación, visitas a Sub-beneficiarios seleccionados en las provincias con cierre en reuniones de todos los implicados del territorio supervisado para evaluar el avance y transmitir orientaciones y se cumplieron los sistema informativos con oportunidad y consistencia. También se planificaron y realizaron acciones concretas para atender las prioridades indicadas por el Fondo Mundial: las adquisiciones y el M&E.

Sobre el sistema de adquisiciones se realizó un estudio detallado de todos los implicados, partiendo de la revisión desde los documentos del Marco Legal y siguiendo la cadena de todo el proceso. Este análisis fue descrito en el 'Análisis de la estructura de adquisiciones de los proyectos del FM', documento que fue compartido con el FM y el ALF. En este, se identificaron 6 Nodos[26] y los pasos que en cada uno de ellos se desarrollaban, los participantes y las dificultades de cada actor, así como las del contexto. Se tomaron acciones en las direcciones de las necesidades de capacitación, simplificación y del control de los pasos de las tareas. Para el Nodo del "Proceso de licitación o solicitud de ofertas" las posibilidades de sortear las dificultades se vieron con pocas posibilidades de cambios positivos, en momentos de crisis internacional del dólar, y concentrándose los obstáculos en: limitaciones del banco de proveedores para algunos bienes o servicios solicitados, por requerirse mercados no habituales o por solicitarse medios solo disponibles en orígenes afectados por el bloqueo económico; insuficientes respuestas de los proveedores para disponer de al menos 3 ofertas; recepción de ofertas que no satisfacen los requerimientos técnicos, tanto porque se ofrece solo lo disponible en los inventarios, o por bajos volúmenes de compras que no resultan de interés para los oferentes.

En enero del 2009 se celebró el I Taller de M&E de TB con empleo de las Herramientas orientadas por el Fondo Mundial, lo que permitía el inicio del Proyecto Ronda 7 con mayor conocimiento de los Sub-beneficiarios de las exigencias de la recolección y reporte de los datos. En paralelo se desarrolló el II Taller de M&E para el componente VIH-sida. En cumplimiento de los objetivos de estos talleres se efectuó la evaluación del Plan de M&E en sus 3 niveles de integración, a saber, las áreas del Proyecto, las Unidades de Gestión y la agregación de éstos en el Plan General, y sus principales conclusiones estuvieron en la identificación los desafíos de la calidad de datos, los riesgos de doble contabilización, y el fortalecimiento en la instrucción del personal en gestión de datos a todos los niveles. Cada

[26] Nodo 1: Planificación e inicio del proceso de compras; Nodo 2: Proceso de licitación o solicitud de oferta; Nodo 3: Proceso de Contratación; Nodo 4: Proceso de pagos; Nodo 5: Procesos de aduanas; y Nodo 6: Distribución.

Se usan las Herramientas del Fondo Mundial para el Perfeccionamiento de los Sistemas de M&E. Éstas permiten ampliar los conocimientos sobre las exigencias de la recolección y reporte de los datos. Se efectúa la evaluación del Plan de M&E en sus 3 niveles de integración: las áreas del Proyecto; las Unidades de Gestión; y la agregación de éstos en el Plan General de M&E. Atendiendo a las brechas reconocidas, se conforma un nuevo diseño de los objetivos de las visitas a los territorios.

Se abandona el esquema de visitas a territorios seleccionados, remplazándolo con la organización de recorridos regionales, abarcando a todos los territorios y concluyendo ese período de supervisión con un taller de M&E donde se analiza colectivamente las experiencias, se debaten los aspectos a ser perfeccionados y se generan planes de compromisos para el corto plazo. Esos planes son revisados periódicamente, ya sea en el siguiente ciclo de recorrido o en otras visitas intermedias ocasionales que puedan ser programadas.

componente produjo su respectivo Plan de Medidas, los que pasaron a formar parte del Plan General de M&E y fueron chequeados e informados los cumplimientos al Fondo Mundial cuando ello fue solicitado.

Atendiendo a las brechas reconocidas, se conformó un nuevo diseño de los objetivos de las visitas a los territorios. Se abandonó el esquema de visitas a territorios seleccionados, remplazándolo con la organización de recorridos regionales, abarcando a todos los territorios y concluyendo ese período de supervisión con un taller de M&E en una de las provincias controladas. Cada lugar visitado es acompañado del Jefe del Programa Territorial de la epidemia, lo que permite un seguimiento de autocontrol en la provincia. Estos talleres además de transmitir conocimientos y actualizar a los Sub-beneficiarios en nuevas condiciones de trabajo, tienen el objetivo de analizar colectivamente las experiencias, destacar los aspectos que tienen que ser perfeccionados y generar planes de compromisos para el corto plazo. Esos planes se revisan en el siguiente ciclo de recorrido a esas áreas o en otras visitas intermedias ocasionales que puedan ser programadas.

Como ya mencionado anteriormente para el año-proyecto 2007-2008 estuvieron disponibles los Compendios para los Proyectos Ronda 6 y Ronda 2, y en ambos casos de se requirió orientar la extensión de los procesos a todo el año 2008, por ser su lógica continuidad para el desarrollo del trimestre 9 en el primer caso y el Proyecto Puente en el segundo. Solo se requirió, para ambos casos, la publicación de documentos complementarios con los Planes de Acción y el Marco de Desempeño.

Al coincidir a partir del 2009 la planificación en años-calendario(1ro. de enero a 31 de diciembre) de los proyectos Ronda 6 -Año 3-, y el inicio de los proyectos TB y RCC, se facilitó la simultaneidad de tareas organizativas de los procesos de trabajo y el funcionamiento del Modelo de Gestión. Se editan en esta ocasión los Compendios para cada uno de los proyectos y sus contenidos se organizan en las mismas 4 "partes" en que fueron editados estos documentos en períodos anteriores.

A pesar de lo convulso que resultó el año 2009[27], los Sub-beneficiarios, las Unidades de Gestión y el MCP se plantearon la revisión de los procedimientos de trabajo en preparación del Compendio 2010. Hasta este año se editaron documentos para cada proyecto por separado, por considerarse que era necesario identificarle a los Sub-beneficiarios que se incorporaban tanto los procesos de trabajo como reseñando con cierta amplitud los elementos fundamentales de cada proyecto y la etapa particular en la que se desenvolverían.

Ya a partir del 2010, el MCP aprobó la división en dos partes del Compendio lo que aportó mayor visibilidad al conjunto de aplicaciones que se realizaban con el Fondo Mundial. La Primera Parte, común para todos los proyectos, contentiva de todas las normas y procedimientos

[27] Además de las actividades reseñadas, se celebró en La Habana patrocinado por el Fondo Mundial , los días 25 y 26 de mayo 2009 un Taller de Monitoreo y Evaluación con participación de Haití, República Dominicana, Guatemala y Cuba, e invitados el ALF, PNUD-Sede y otros, con el objetivo de realizar un análisis comparativo de cada uno de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación, identificando fortalezas y debilidades que permitiera a los países participantes no solo mejorar sus propios sistemas sino además identificar áreas de colaboración.

de trabajo que se establecen para el año calendario 2010 (vigentes en el 2011), atendiendo a las lecciones aprendidas en los 7 años de trabajo con el Fondo Mundial y una sistemática adaptación de todos los procesos de trabajo a sus pautas, a las del PNUD y a los instrumentos normativos nacionales. Este nuevo formato reportó un ahorro en la reproducción de este bloque de procesos y procedimientos y se editó con una mejor calidad.

La Segunda Parte identificada en 3 Anexos, contó con la información de la particularidad de los planes, presupuesto, bases de cálculo por tarea e indicadores de M&E, por cada proyecto de forma independiente.

Solo se determinaron en este periodo precisiones menores que se plasmaron en las ediciones correspondientes del Compendio de Documentos y por supuesto estaban recogidas en la impresión del 2010. Todas las modificaciones realizadas fueron para realizar precisiones no explícitas con anterioridad, o para simplificar tramitaciones. Así por ejemplo, se amplió la orientación del registro y reporte de bienes no fungibles; se pusieron tiempos límites a la entrega de facturas originales al PNUD; se precisaron orientaciones para la Solicitud de Contratación de los servicios de producción de materiales educativos, de apoyo y promocionales; se incorporó la indicación de los pasos para la contratación de asistencia técnica incluida en los planes anuales; se aplicó una nueva modalidad de Comités de Compras Nacionales para mayores facilidades y agilidad en las tramitaciones; y se amplió el acápite de la liquidación del anticipo que se otorga para el cumplimiento de misiones.

Quinto Momento. Perfeccionamiento de las prácticas (2011-2012).

- Inicio de la Fase 2 de TB.
- Presentación de la Fase 2 de RCC.
- El diagnóstico de la OIG.
- El cierre de Ronda 6.

Cumpliendo las etapas de los proyectos, con el lógico paso del tiempo, se llega al 1ro de enero de 2011 con el inicio de la Fase 2 de Ronda 7, proceso que solo requirió de la precisión a los Sub- beneficiarios sobre los Planes y Presupuestos definitivamente aprobados, con los ajustes que la revisión del ALF, fundamentalmente en modificación de la clasificación de gastos. Esta información fue transmitida en una reunión de organización e información, y fue plasmado en el Anexo del Compendio de este componente para del año corriente.

Aunque planificado por el MCP la presentación de la Fase 2 de RCC para el cierre del primer semestre del propio 2011, la convocatoria de la Secretaría llegó anticipadamente y pudo responderse en apenas 45 días a partir de la capacidad creada en todos los actores y la revisión anticipada que en alguna medida ya habían realizado las Unidades de Gestión. La Fase 2 fue firmada en su Acuerdo de Subvención el 5 de diciembre, e inició sus actividades del 1ro de enero de 2012.

Una intervención de nuevo tipo se experimentó en el mes de noviembre de 2011, ocasión en que la Oficina del Inspector General (OIG) desarrolló un "examen diagnóstico de los proyectos del Fondo Mundial a la República de Cuba, con el que se procuró identificar e intercambiar buenas prácticas, conocer los riesgos fundamentales a los que estuvieron expuestos los programas de proyectos, y formular recomendaciones que ayuden a mitigar los riesgos en aquellos casos en los que la respuesta actual aún presenta debilidades y brechas"[28].

Sobre sus resultados, el MCP en comunicación al Inspector General, expresó la consideración de "disponerse de un informe objetivo, con reconocimiento de los esfuerzos y logros de Cuba en el sector de la salud, y un ejercicio positivo que nos permitió mostrar los avances que hemos alcanzado y los problemas que enfrentamos[29] al llevar adelante los proyectos". Este comentario fue compartido con todos los actores nacionales. Como en todo proceso de supervisión, se estableció un Plan de Acción que será supervisado por el MCP.

El Modelo de Gestión en esta etapa no ha tenido modificaciones en cuanto en su estructura y métodos, pero si tiene nuevos retos para el 2012. Por una parte, se desarrollarán las tareas precedentes al cierre del Proyecto Ronda 6 el 31 de diciembre, y por otra, se pondrá en funcionamiento el Plan de Aseguramiento de la Calidad de Medicamentos (PACM).

[28]Informe OIG, "Examen diagnóstico de las subvenciones del Fondo Mundial a la República de Cuba", GF-OIG-11-020, 20 de abril de 2012. http://www.theglobalfund.org

[29]Se reconocen 16 Buenas Práctica y se señalan 15 riesgos, con recomendaciones de la OIG. De ellos 3 están dirigidos a la Secretaría del Fondo Mundial -no a los proyectos y programas-; 1 se consideró por Cuba acertada desde el punto de vista técnico, pero no pertinente para el país; y las 11 restantes tienen compromisos de atención y rendición de cuentas de las soluciones, lo que controlará el MCP.

Este Plan está incorporado al Plan General de M&E y tiene acciones propias a los intereses a los que responde, luego se amplía el campo de acción del trabajo de las Unidades de Gestión.

Es norma de trabajo continuo para las Unidades de Gestión el fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación a través de la identificación de sus fortalezas y debilidades con el fin de mejorar los sistemas de registro de datos y reportes, contribuyendo a una transparente y efectiva rendición de cuentas. A la par se emplean las oportunidades para utilizar nuevos métodos que produzcan crecimiento en las habilidades de gestión de datos de las Unidades de Gestión.

Las tareas de mantenimiento del sistema de gestión en este período continúan en las mismas direcciones de prioridades de atención y mejora del funcionamiento de los procesos a los procesos, sobre los que se seguirán las vías ya establecidas y se añade la experiencia del PACM. Una de ellas es el control del proceso de las adquisiciones, que en alguna medida continúan con problemas de la índole planteada en el informe "Análisis de la estructura de adquisiciones", efectuado en el 2009 y citado con anterioridad, fundamentalmente como consecuencia de las relativamente pocas cantidades que se compran de los diferentes ítems y los efectos del bloqueo económico que impone a Cuba el gobierno de EEUU con medidas específicas de obstáculos en la recepción de ofertas y para efectuar los pagos.

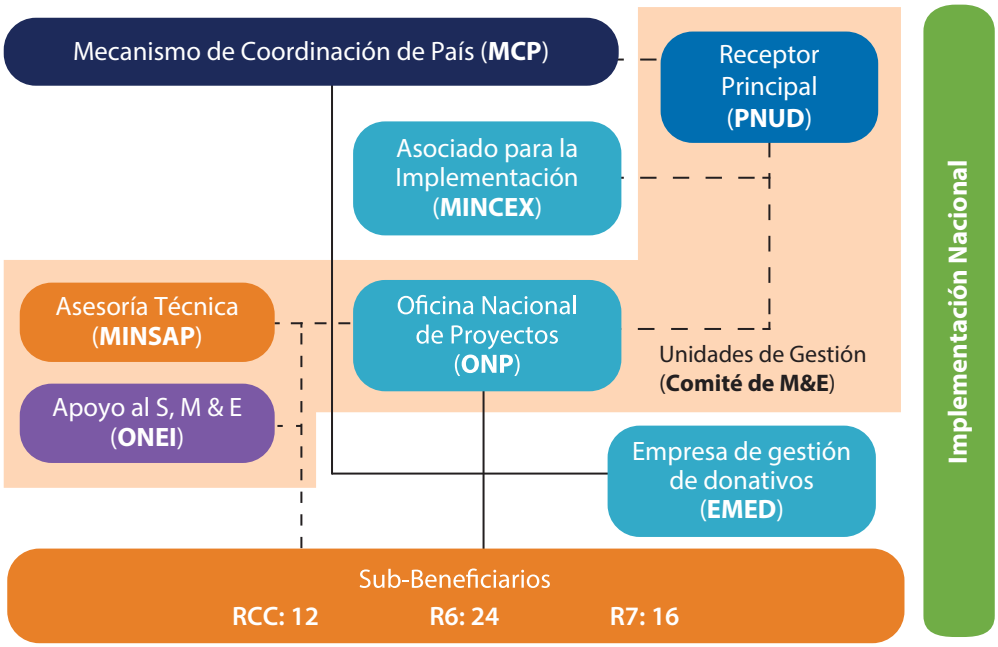
Otro derrotero[30] es la vigilancia de la calidad de los datos, que a pesar de tener sólidos sistemas -evaluados como satisfactorios en distintas ocasiones por el Fondo Mundial-, requieren de una control de conciliación con los territorios, pues estos no siempre corresponden luego de depurados los cierres en los sistemas estadísticos nacionales. Este tema se chequea en las visitas contrastando los reportes recibidos y el rastro de la retroalimentación que se realiza por los Sub- beneficiarios nacionales.

Como mecanismos de perfeccionamiento se continúan explotando las ventajas de realizar el monitoreo trimestral y otras visitas del Proyecto actuando de conjunto representantes de todas las Unidades de Gestión (la ONE, la ONP, el PNUD y el MINSAP) lo que refuerza el desempeño adecuado de las acciones de los sub- beneficiarios con las recomendaciones técnicas especializadas de mejora. Al mismo tiempo, se hacen evidentes los beneficios de la realización de talleres regionales sobre M&E dirigidos a las entidades sub-beneficiarias para capacitar y debatir resultados compartiendo errores y experiencias, lo mismo que los debates de las Unidades de gestión en los espacios creados para la revisión desempeño.

Se reconoce por terceros la labor desempeñada por el MCP en sus actuales 10 años de conformado, así como los esfuerzos de las Unidades de Gestión, Sub-beneficiarios y otras entidades que han sido acompañantes de los

[30]Cita de buenas prácticas por el OIG: "Los sistemas de Los sistemas nacionales de información sobre el VIH y la tuberculosis ofrecen datos integrales y fiables prácticamente en tiempo real. Los sistemas de información sobre la detección de casos de tuberculosis y VIH están plenamente integrados en el sistema nacional de información sanitaria que brinda datos fiables semanalmente. El sistema de información sobre el tratamiento del VIH es administrado por el Programa Nacional de Lucha contra el Sida en el nivel central, pero se integra en el sistema de información sanitaria de manera periférica. Ofrece todo un conjunto de datos en tiempo real que permite cualquier tipo de análisis, desde la supervivencia por cohortes hasta el consumo real de medicamentos antirretrovirales."

proyectos, pero siempre se estima que los resultados e impactos son susceptibles de mejoras. De la misma manera, se mantiene el compromiso de alcanzar una cultura organizacional como un beneficio que ya tiene efectos de reflejo en otros proyectos de la colaboración internacional que se recibe.



Consideraciones finales.

Las subvenciones del Fondo Mundial poseen rigurosas pautas de gestión para los proyectos que apoyan financieramente, debido a la complejidad de sus estándares y al dinamismo particular que requieren los cambios que promueven. Ello demanda un importante esfuerzo por parte de todos los participantes involucrados en el proceso.

Especialmente se requieren desarrollar sistemas informativos que incluyan instrumentos capaces de adecuarse oportunamente a las exigencias del entorno, así como a las regulaciones propias de los países. Por tanto, estos proyectos requieren una articulación para la creación de un ambiente y un marco de trabajo particular, que tiene que ser diseñado con creatividad y competencia profesional para hacerlo comprensible, flexible a los cambios y comprometido en los resultados.

El Modelo de Gestión implementado en Cuba ha transitado por diferentes etapas en su desarrollo que se caracterizan por:

- Integrar sus acciones a los propósitos de los Programas Nacionales, los cuales han contribuido con asesoría técnica directa.

- Articular a diferentes instituciones nacionales que han designado recursos humanos como integrantes de las Unidades de Gestión, acorde a su experticia especializada.

- Establecer procedimientos claros debidamente documentados y con responsabilidades definidas que son del conocimiento y uso de todos los implicados en la ejecución de los proyectos.

- Mantener un espacio de enfoque plural, multisectorial y cooperación con todas las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, en igualdad de condiciones.

- Actuar de manera proactiva en la organización de los nuevos procesos, o la variación de los existentes, ante un cambio de condiciones o disposiciones del Fondo Mundial, del PNUD y las estructuras y sistemas del país.

- Velar permanentemente por la simplificación de los procesos, el perfeccionamiento de los mecanismos y la adaptación ágil a las nuevas situaciones creadas.

- Responder de forma ágil a las solicitudes formuladas en correspondencia con los intereses del país, defendiendo las propuestas con firmeza, cuando es pertinente.

- Programar las actividades con la debida antelación y precisión para garantizar una eficiente organización.

- Atender sistemáticamente la superación y el crecimiento técnico de todas las Unidades de Gestión en el campo de su competencia.

- Contar con equipos de trabajo con responsabilidad, alta calificación creatividad, y actualización técnica, que propician el actuar conjunto en espacios de mutuo aprendizaje y enriquecen la profesionalidad de todos los actores vinculados.

- Contribuir con nuevas técnicas y procesos de trabajo que fomentan la capacidad, autosuficiencia e integración de las diferentes instituciones nacionales, garantizando la continuidad gerencial del futuro (sostenibilidad).

- Facilitar el desarrollo de capacidades de los recursos humanos participantes, a través de consultorías, asesorías, intercambios de experiencia y participación en eventos especializados.

- Fomentar espacios para el intercambio, la evaluación, la gestión del cambio, así como compartir los aprendizajes con otras prácticas similares.

- Lograr un equilibrio entre una vigilancia exigente y la asesoría requerida para las mejoras.

- Alertar de forma oportuna las desviaciones y riesgos identificados para su atención y corrección.

- Proponer el aprovechamiento de oportunidades para producir cambios ante variaciones del contexto,

- Establecer patrones de actuación transparentes y con disposición a la supervisión de cualquier organización que requiera de una intervención.

- Redimensionar constantemente la tradicional perspectiva del monitoreo, convirtiéndolo en un proceso continuo de amplio espectro en la evaluación de los avances de los proyectos, en los campos financieros y programáticos.

- Compartir herramientas de M&E que contribuyan a perfeccionar los informes de proceso y resultados que garantizan una adecuada documentación avalada por la calidad de los datos.

- Concientizar al personal vinculado al proyecto sobre la importancia de la disciplina y consistencia en la celebración de actividades comprometidas en tiempo y forma, logrando mayor sentido de pertenencia y una postura inclusiva de todos los actores vinculados a este proceso.

- Garantizar que las instituciones nacionales se comprometan con: la utilización eficaz de los recursos; el alcance de los objetivos y productos del proyecto; y la presentación de informes financieros y programáticos avalados por evidencias convincentes.

Lecciones aprendidas.

1. Para ejecutar proyectos apoyados por el Fondo Mundial resulta necesario conocer detalladamente su Marco Legal. Al mismo tiempo, se requieren estar al tanto de las pautas y procedimientos rectores del FM, el Receptor Principal y de las autoridades nacionales, para poderlas integrar en una coherente formalización documentada que permita definir claramente los roles de los participantes implicados.

2. La participación coordinada de múltiples actores vinculados a los proyectos enriquece la visión estratégica y el accionar práctico; empodera a las organizaciones que representan a las poblaciones vulnerables, y facilita dar una respuesta ampliada y multisectorial.

3. El diseño de un Modelo de Gestión propio, con integración de recursos humanos procedentes de diferentes organizaciones con elevado nivel profesional y roles específicos, permite fortalecer el trabajo en equipo, la integración con sentido de responsabilidad y pertenencia, el compromiso en la gestión y la coordinación e implementación de las experiencias, logrando un mejor desempeño y potenciando los resultados.

4. Las metodologías de trabajo elaboradas para ejecutar los proyectos del Fondo Mundial logran una gestión eficiente cuando armonizan las regulaciones del FM, el Receptor Principal, el país y toman en cuenta las condiciones de los Sub-Beneficiarios; y además se formalizan en documentos instructivos, con rigor técnico, formatos que permitan la uniformidad informativa y calendarios indicativos que incluyan las tareas, los momentos de cumplimiento y sus responsables.

5. La instrumentación de los procesos de trabajo establecidos son efectivos cuando se discuten y aprueban en el Mecanismo de Coordinación de País, logrando participación y compromiso por parte de los implicados en su implementación.

6. Una gestión integral se alcanza cuando se atiende con el mismo rigor los campos programáticos y financieros y en cada uno de ellos se trabaja con: transparencia; se logra calidad en los registros; orientación precisa de las obligaciones informativas; rigor de los datos, y posibilidad de comprobar con evidencias el curso de la acción.

7. Una articulación del Modelo de Gestión con participación directa del Programa Nacional garantiza que los resultados y efectos de las subvenciones tributen a la estrategia del país, y permite relaciones y sistemas de trabajo sostenibles.

8. La capacitación sistemática de todos los actores implicados resulta un precepto básico para iniciar los proyectos y poner en funcionamiento un Modelo de Gestión que funcione y sea susceptible a ser actualizado, no solo por demandas del entorno, sino también por los aportes que brindan los participantes nacionales, a través de la experiencia práctica que generan los propios sistemas de trabajo.

9. El desarrollo de capacidades para gestionar proyectos en los actores nacionales, permite una mayor integralidad y alcance de las metas propuestas, cuando las organizaciones que colaboran aportan su experiencia y especialización técnica en los diferentes procesos de trabajo.

10. La organización del trabajo en grupo con organizaciones de prestigio en sus especialidades y el rigor en el cumplimiento de sus roles, aporta al país fortaleza para fundamentar y defender sus posiciones en función de los programas nacionales, ante los cambios de personal, estructuras y métodos que orienta el Fondo Mundial.

Proyectos Cuba-FM

Ronda 2: 26,1 MM$ (2003 – 2008 terminado)
Puente: 0,565 MM$ (2008 terminado)
Ronda 2, Fase 3, RCC: 23,4 MM$ (2009 – 2014)
Ronda 6: 32,9 MM$ (2007 – 2012)
Ronda 7: 7.8 MM$ (2009 – 2013)

De mantenerse un adecuado comportamiento de gobernabilidad y se logre el cumplimiento de las metas, el total del aporte del Fondo Mundial entre el 2003 y el 2014 será de un monto de 90,9 MM$, incluyendo la actuación del PNUD como Receptor Principal.

Cronología de los proyectos presentados al FM.

Años	03	04	05	07	08	09	10	11	12	13	14
Ronda 2					P						
Ronda 6											
RCC											
Ronda 7											

Siglas utilizadas

ALF: Agente Local del Fondo.

CECMED: Centro para el Control Estatal de la Calidad de los Medicamentos
CENESEX: Centro Nacional de Educación Sexual
CESJ: Centro de Estudios sobre la Juventud.
CIDEM: Centro de Investigación y Desarrollo de Medicamentos.
CPHE-C: Centro Provincial de Higiene y Epidemiología Cienfuegos
CMHE: Centro Municipal de Higiene y Epidemiología.
CMLK: Centro Memorial Martin Luther King.
CNP: Centro Nacional de Prevención de las ITS/VIH/sida.
CNPES: Centro Nacional de Prevención y Educación para la Salud
CPHE: Centro Provincial de Higiene y Epidemiología

DEX/NIM: Proyecto de Implementación Nacional.
DNE: Dirección Nacional de Epidemiología
DOEI: Dirección de Organismos Económicos Internacionales

EAM: Equipo de Ayuda Mutua
EMED: Empresa Ejecutora de Donativos.
ENSAP: Escuela Nacional de Salud Pública.
FM: Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria.
FMC: Federación de Mujeres Cubanas.

GOPELS: Grupo Operativo para el Enfrentamiento y Lucha contra el sida.

HSH: Hombres que tienen Sexo con Hombres.

ICRT: Instituto Cubano de Radio y Televisión.
INFOMED: Red Telemática de Salud de Cuba.
INHA: Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos.
IPK: Instituto de Medicina Tropical Pedro Kourí.
ITS: Infecciones de Transmisión Sexual.

LISIDA: Laboratorio de Investigaciones del sida.
LTA: Acuerdos de Larga Duración (por sus siglas en inglés).

MCP: Mecanismo de Coordinación del País.
MES: Ministerio de Educación Superior.
MINCEX: Ministerio del Comercio Exterior, a partir de Marzo/09 Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera.
MINCIN: Ministerio del Comercio Interior.
MINCULT: Ministerio de Cultura.
MINED: Ministerio de Educación.
MINSAP: Ministerio de Salud Pública.
MINTUR: Ministerio del Turismo.
MINVEC: Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica.
MTSS: Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social.
M&E: Monitoreo y Evaluación.

OACE: Organismo de la Administración Central del Estado.
ONEI: Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
ONG: Organización No Gubernamental.
ONP: Oficina Nacional de Proyecto.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
ONUSIDA: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida.

PACM: Plan de Aseguramineto de la Calidad de Medicamentos.
PCP: Propuesta Coordinada de País.
PN: Programa Nacional.
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRT: Panel de Revisión Técnica.
PSI: Population Services International.
PVS: Personas con VIH/sida.
RP: Receptor Principal.
SB: Sub- beneficiario.
SIDA: Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.
SOCUESPO: Sociedad Cubana de Estudios de Población.

TB: Tuberculosis.
TRP: Panel de Revisión Técnica del Fondo Mundial.

UG: Unidades de Gestión.
UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

VIH: Virus de Inmunodeficiencia Humana.

Bibliografía

Acuerdos de Subvención Fondo Mundial - PNUD de Ronda 2 (CUB-202-G01-H-00); Ronda 6 (CUB-607-G02-H); Ronda 7 (CUB-708-G03-T); y RCC (CUB-202-G01-H).

Compendio de documentos, "Responsabilidades y procedimientos de los procesos de trabajo", con ediciones anuales por componentes desde 2003 al 2009.

Compendio de documentos, Parte 1: "Responsabilidades y procedimientos de los procesos de trabajo" y Parte 2, Anexos complementarios (2.1, 2.2 y 2.3) por componentes, 2010, 2011 y 2012.

Estatutos y Reglamento del MCP, 2006 y 2008, 2011.

Fondo Mundial, documentos metodológicos varios, 2003 a 2012.

MCP-Cuba: Presentación de proyectos; Solicitudes de continuación de Fondos; Actas de reuniones y otros.

PRODOC, Documentos de Proyectos Fondo Mundial firmados por PNUD – MINCEX (y MINVEC), Ronda 2, Ronda 6, Ronda 7 y RCC.

Proyecto No. CUB-202-G01-H-00 "Fortalecimiento de la respuesta nacional multisectorial para la prevención y atención de la epidemia del VIH/sida en la República de Cuba", La Habana, Agosto/2003, Ronda 2.

Proyecto No. CUB-607-G02-H "Expansión y descentralización de las acciones de prevención del VIH/sida y la atención integral y apoyo a las PVS en la República de Cuba", La Habana, Septiembre/2007, Ronda 6.

Proyecto No. CUB-202-G01-H-00"Avance hacia la sostenibilidad de la respuesta nacional para la prevención y atención del VIH/sida en la República de Cuba", Marzo/2011, RCC.

Proyecto CUB-708-G03-T "Fortalecimiento del programa de control de la tuberculosis en la República de Cuba", La Habana, Enero/2009, Ronda 7.