

# **Analizando el Impacto de las Reformas del Fondo Mundial sobre la Ejecución:**

**Los Resultados de la  
Encuesta a los Ejecutores  
del Fondo Mundial**

**Noviembre 2011**

**Delegación de las Comunidades que Viven  
con VIH, Tuberculosis y Afectados por Malaria**



# Contenido

Resumen Ejecutivo.....	3
Introducción.....	5
Hallazgos Claves y Recomendaciones.....	8
Conclusión.....	19
Anexo 1: Países Examinados .....	20

## **Reconocimientos:**

Este informe fue escrito y recopilado por Heather Benjamin, con contribuciones valiosas y observaciones por Cecilia Dávila, Iván Varentsov, Gennady Roschupkin, David Traynor, Shaun Mellors y Shannon Kowalski.

## Resumen Ejecutivo

En diciembre del año 2010 la Oficina del Inspector General del Fondo Mundial emitió un informe detallando la malversación de recursos del Fondo Mundial en Camerún, Djibouti, Haití, Mali, Mauritania y Zambia e indicando áreas de trabajo que son especialmente vulnerables al fraude. Reconociendo la necesidad de responder rápidamente a las falencias en el sistema de gestión de riesgo, la Secretaría del Fondo Mundial empezó a implementar nuevas estrategias para mitigar los riesgos de manera inmediata. El imperativo para reducir el riesgo se volvió más urgente después de la significativa atención negativa por parte de los medios al principio del año 2011. Para complementar estos esfuerzos, en mayo del 2011 la Junta del Fondo Mundial solicitó a un panel independiente hacer una revisión de los sistemas de gestión de riesgo, los controles financieros y fiduciarios, los mecanismos de supervisión, y hacer recomendaciones para mejoras. El informe del Panel Independiente de Revisión de Alto Nivel sobre los Controles Fiduciarios y los Mecanismos de Supervisión del Fondo Mundial de la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, llamado *Volteando la Página de la Emergencia hacia la Sostenibilidad*, salió el 12 de septiembre de 2011, y muchas de sus recomendaciones ya se están implementando.

La Delegación de las Comunidades que Viven con VIH, Tuberculosis y Afectados por Malaria y la Iniciativa Global para el Financiamiento de la Salud de la Open Society Foundation llevaron a cabo esta investigación para entender mejor el impacto que ha tenido el enfoque elevado sobre la gestión de riesgo del Fondo Mundial, en los ejecutores de la sociedad civil.

### **Hallazgos**

Entre los ejecutores de la sociedad civil de las subvenciones del Fondo Mundial existe una variedad de opiniones y experiencias de ejecución diferentes; sin embargo, algunos temas consistentes y críticos aparecen. Uno de estos fue la importancia del Fondo Mundial para los ejecutores de la sociedad civil; muchos de los cuales notaron que si no fuera por el apoyo del Fondo Mundial, difícilmente estarían tomando acción en sus países para la prevención del VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria.

Los ejecutores de la sociedad civil reiteraron el apoyo al esfuerzo del Fondo Mundial para reducir el fraude y la malversación de los fondos. No obstante, los ejecutores sienten que potencialmente los esfuerzos del Fondo Mundial para mitigar los riesgos han ido demasiado lejos, obteniendo como resultado: rigidez aumentada; demoras en las aprobaciones para actividades claves y en los desembolsos; cambios en las funciones del personal (de ser ejecutores de los programas a ser supervisores y escritores de informes); y represión de la creatividad y la innovación. Estos desafíos traen como resultado nuevos retos no sólo en las condiciones de trabajo para los ejecutores, sino también en tener un impacto negativo sobre las comunidades que atienden. Además, los miembros de la sociedad civil expresaron su preocupación por la falta de propiedad y flexibilidad con que cuentan en sus propios programas, por el resultado de una rendición de cuentas reducida y una disminución de su habilidad para responder a las necesidades cambiantes de las comunidades. Los ejecutores de la sociedad civil también expresaron su preocupación por el hecho de que a menudo son tratados como a los ejecutores del gobierno, a pesar de las diferencias notorias en la realidad de

sus poderes, sus capacidades, sus necesidades y sus recursos; lo que implica la necesidad de enfoques diferenciados.

### **Recomendaciones**

Los hallazgos sugieren que mientras el Fondo Mundial implemente el Plan Consolidado de Transformación, habrá que tener mucho cuidado para asegurar que el compromiso del Fondo Mundial de financiar programas innovadores que apoyen el fortalecimiento de capacidades y el fortalecimiento de la sociedad civil no se pierda. Estos principios se pueden apoyar trabajando junto con los ejecutores de la sociedad civil para entender mejor sus capacidades actuales y sus necesidades, asegurando que tengan el apoyo técnico y los recursos financieros necesarios no sólo para ejecutar su trabajo, sino también para implementar efectivamente las estrategias de gestión de riesgo; e implementando políticas que les permitan mantener la flexibilidad y capacidad de responder a las necesidades de sus comunidades.

Específicamente, el Fondo Mundial debe esforzarse para:

- Asegurar que los fondos sean desembolsados de manera oportuna y mejorar la comunicación sobre los asuntos de financiamiento para asegurar la consistencia de los programas;
- Hacer más eficiente el proceso de revisión del presupuesto, los informes y la modificación del presupuesto para facilitar la habilidad de los ejecutores de la sociedad civil en la implementación de una programación efectiva;
- Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación, trabajando con los ejecutores de la sociedad civil en el proceso de formulación de indicadores para que reflejen resultados significativos.
- Diseñar diferentes enfoques de gestión de riesgo que respondan a las capacidades, poderes y necesidades propias de la sociedad civil y el gobierno;
- Fortalecer la capacidad de los ejecutores de la sociedad civil en el manejo y el monitoreo de sus propios programas;
- Valorar el trabajo que hacen los ejecutores de la sociedad civil con las comunidades marginalizadas y vulnerables, y asegurar que este trabajo siga siendo creativo, flexible y efectivo; y
- Aumentar las oportunidades para que los ejecutores de la sociedad civil puedan contribuir, influenciar y liderar en todas las áreas del Fondo Mundial.

A través de una mejor participación con los actores claves y los miembros de la sociedad civil en la toma de decisiones y la rendición de cuentas, el Fondo Mundial estará mejor posicionado para gestionar el riesgo y evaluar la calidad de las intervenciones, y al mismo tiempo estará fortaleciendo a la sociedad civil y asegurando la protección de los derechos humanos.

## Introducción

### *Antecedentes*

En diciembre del año 2010, la Oficina del Inspector General del Fondo Mundial emitió un informe sobre la malversación de recursos del Fondo Mundial en Camerún, Djibouti, Haití, Mali, Mauritania y Zambia, indicando áreas de trabajo que son especialmente vulnerables al fraude. Reconociendo la necesidad de responder rápidamente a las falencias en el sistema de gestión de riesgo, la Secretaría del Fondo Mundial empezó a implementar nuevas estrategias para mitigar los riesgos de manera inmediata. El imperativo para reducir el peligro de riesgo se volvió más urgente después de la significativa atención negativa por parte de los medios a principios del año 2011. Para complementar estos esfuerzos, en mayo de 2011 la Junta del Fondo Mundial solicitó a un panel independiente hacer una revisión de los sistemas de gestión de riesgo, los controles financieros y fiduciarios, los mecanismos de supervisión, y hacer recomendaciones para mejoras. El informe del Panel Independiente de Revisión de Alto Nivel sobre los Controles Fiduciarios y los Mecanismos de Supervisión del Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, llamado *Volteando la Página de la Emergencia hacia la Sostenibilidad*, salió el 12 de septiembre de 2011, y muchas de sus recomendaciones ya se están implementando.

Algunos de los cambios que el Fondo Mundial implementó a partir de fines del 2010 se han aplicado a todos los receptores, sin importar si el receptor había tenido instancias de fraude o malversación de fondos. Por ejemplo, los costos asociados a los eventos de capacitación fueron identificados como áreas de alto riesgo de fraude, entonces el Fondo Mundial implementó una congelación durante dos meses de todas las actividades de capacitación a todos los niveles, hasta que se mejoró la protección. Los nuevos requerimientos incluyen el desarrollo y entrega de un programa anual de capacitación para la aprobación de la Secretaría; mayor supervisión sobre el contenido de las capacitaciones y la coherencia con las metas del programa; verificación de las identidades de los participantes; controles al azar de las actividades de capacitación; y más requerimientos de comprobación sobre el alcance de los eventos de capacitación y los gastos.

La comunicación con los Receptores Principales (RP) sobre los cambios de requerimientos incluyó una cláusula especificando que los RP deben devolver los fondos si no satisfacen las condiciones o si no logran comprobarlas de manera satisfactoria ante los Agentes Locales del Fondo (ALF) y la Secretaría. La comunicación también resalta que para la Ronda 11 las solicitudes recibirán un examen riguroso por parte del Panel Técnico de Revisión con referencia a los costos de capacitación.

Otros cambios en el enfoque del Fondo Mundial sobre gestión de riesgo incluyen:

- Revisión de los Términos de Referencia de los ALF para fortalecer más el enfoque sobre el riesgo de fraude y el fraude real.
- Finalización de las valoraciones anuales de riesgo de los países y Receptores Principales, y el desarrollo de los *Planes Prioritarios de Gestión de Riesgo de los Receptores Principales*.
- Exámenes rigurosos de cualquier actividad designada de alto riesgo, incluyendo la valoración de las capacidades y controles de los Sub Receptores (SR); controles al azar en los puntos de

prestación de servicios; revisiones de los procesos de adquisición farmacéutica y licitación; y llevar a cabo auditorías forenses.

- Mayor capacitación para la Secretaría y los ALF para que puedan identificar y responder a los riesgos de fraude y el fraude real; y
- Esfuerzos para fortalecer las funciones de supervisión de los Mecanismos de Coordinación de País (MCP), para que estén mejor preparados para identificar y responder a los riesgos de fraude y el fraude real.

### **Objetivos de la Investigación**

La Delegación de las Comunidades que Viven con VIH, Tuberculosis y Afectados por Malaria y la Iniciativa Global para el Financiamiento de Salud de la *Open Society Foundation* llevó a cabo esta investigación para comprender mejor el impacto que ha tenido el enfoque elevado sobre la gestión de riesgo del Fondo Mundial sobre los ejecutores de la sociedad civil, y para explorar las preocupaciones expresadas en las reuniones de los Comités de Portafolio y Ejecución y Política y Estrategia de que la aversión al riesgo puede obstaculizar la implementación de los programas.

Los objetivos de esta investigación incluyeron:

1. Comprender, documentar y analizar el impacto de los esfuerzos de la Secretaría para minimizar el riesgo en las organizaciones de la sociedad civil; y
2. Proponer recomendaciones sobre como confrontar el riesgo, mientras se fortalecen capacidades y se incrementa la rendición de cuentas al mismo tiempo.

### **Metodología**

La evaluación se llevó a cabo durante un periodo de aproximadamente seis semanas. El proceso fue corto para poder divulgar el informe final con el Fondo Mundial en la reunión de Junta, en noviembre de 2011. Se seleccionó a los participantes de la evaluación de los Receptores Principales (RP) y Sub Receptores (SR) de las subvenciones del Fondo Mundial de cada región del mundo, con un énfasis especial en los ejecutores de la sociedad civil. La oportunidad para participar fue divulgada en varias listas de distribución ("listservs"), y también por email con la intención de asegurar una representación regional en los hallazgos. El proceso de evaluación constó de los siguientes pasos:

- Revisión de documentos relevantes del Fondo Mundial, incluyendo los informes del Inspector General, las comunicaciones de la Secretaría a los ejecutores y el Informe del Panel Independiente de Revisión de Alto Nivel sobre los Controles Fiduciarios y los Mecanismos de Supervisión del Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, *Volteando la Página de la Emergencia hacia la Sostenibilidad*;
- Una encuesta en línea de 49 preguntas en inglés, español y ruso;
- Teleconferencias con cinco (5) RP y un (1) SR, quienes habían participado en el sondeo en línea y estaban dispuestos a participar en una teleconferencia de seguimiento.

### ***Limitaciones***

Aunque el alcance es limitado, el estudio resalta claramente la necesidad de una observación continua de las reformas implementadas por el Fondo Mundial en el proceso de la aplicación del Plan Consolidado de Transformación.

Debido en gran parte al corto tiempo de la implementación del estudio, la evaluación es limitada en términos de la representatividad de los ejecutores de las subvenciones del Fondo Mundial. Aunque la participación en la encuesta en línea alcanza a tener una buena representación regional, ningún RP de África pudo participar en las teleconferencias de seguimiento. La evaluación se enfocó principalmente en los asuntos claves y las experiencias de los ejecutores de las subvenciones del Fondo Mundial durante el último año, y no fue diseñada para abordar los asuntos y las experiencias a más largo plazo.

## Hallazgos Claves y Recomendaciones

*“Demasiados requerimientos financieros de verdad impiden la flexibilidad de las ONG. A veces nos preguntamos ¿por qué fueron escogidas las ONG para implementar las actividades? ¿Por qué no alguna institución estatal? Creo que la razón principal para escoger a las ONG es porque son flexibles, muy creativas y muy cercanas al grupo. Pero cuando se imponen tantos requerimientos, lo que se hace es volver el trabajo tan rígido y tan parecido a las instituciones estatales que ya no tiene sentido involucrar a las ONG.” – Ejecutor, Bulgaria*

Este informe examina las perspectivas y las experiencias de una muestra representativa de ejecutores del Fondo Mundial perteneciente a las distintas regiones del globo. Los participantes provienen de 50 países. El 25% [28/133] de ellos fue Receptor Principal, y el 75% [82/133] fue Sub Receptores o Sub-Sub Receptores. La gran mayoría de los participantes provienen de la sociedad civil. El cuarenta y cuatro por ciento (44%) de los participantes representan ONG nacionales (59/133); el veinte por ciento (20%) [26/133] pertenece a organizaciones de personas que viven con VIH/SIDA, Tuberculosis o Malaria, y el trece por ciento (13%) [17/133] a organizaciones de las poblaciones más afectadas. El trece por ciento (13%) [17/133] de los participantes representa a ONG internacionales y el nueve por ciento (9%) [12/133] a organizaciones comunitarias.

Las teleconferencias de seguimiento se llevaron a cabo con cinco (5) de los Receptores Principales y un (1) Sub Receptor, de los cuales todos fueron ejecutores de la sociedad civil y representaron a seis (6) países.

Los hallazgos y las recomendaciones de los participantes de la encuesta se dividen en siete áreas claves:

1. Financiamiento y Desembolsos;
2. Gestión Financiera e Informes;
3. Monitoreo y Evaluación;
4. Actividades Programáticas;
5. Gestión de Riesgo ;
6. Gestión de Relaciones; y
7. Otros retos.

*“Hay que aceptar que va a haber fraude. Siempre habrá el fraude y el riesgo, y no sólo en este negocio sino en cualquier negocio o corporación... Pero cuanto más responsabilidad se le entregue a la gente, mejor responderá. Si se le quita toda la responsabilidad y se le trata como a un niño, no responderá, y se comportará igual que un niño. Y creo que cuando se trata de socios, uno tiene que optar por confiar en la gente con quien trabaja” – Ejecutor, Internacional*

## 1. Financiamiento y Desembolsos

*“Tuvimos que esperar más de tres meses después de firmar la subvención, y todos los demás desembolsos también llegaron atrasados. No hemos recibido ninguna información por parte del Fondo Mundial para explicar estas demoras. Esta situación afecta mucho al programa.” – Ejecutor, Senegal*

Los participantes identificaron problemas de demora en los desembolsos de las subvenciones. El cincuenta y cuatro por ciento (54%) [37/69] de los participantes reportaron experimentar demoras en los desembolsos de las subvenciones del Fondo Mundial en el último año, algunos hasta tres meses. Algunas de las demoras en los desembolsos para SR fueron atribuidas a sus RP, mientras otras fueron atribuidas directamente al Fondo Mundial. Los participantes reportaron que los retrasos de los desembolsos contribuyeron significativamente al estrés financiero que ya existía para los programas que no cuentan con los fondos suficientes; un participante reportó la necesidad de sacar un crédito del banco para sostener las actividades del proyecto durante ese periodo, y algunos participantes reportaron que como resultado de las demoras tuvieron que condensar las actividades programáticas anuales en periodos más cortos, incluso en periodos tan cortos como de seis meses. Se resaltó también el proceso de firma para las subvenciones de la Ronda 10 por haber tomado más tiempo del normal, y por requerir un nivel de detalle que significó retos para las organizaciones durante el proceso, hasta tener que mover personal de los proyectos para trabajar sobre la subvención del Fondo Mundial.

Algunos ejecutores reportaron como problemáticas las auditorías que se llevaron a cabo en la Oficina del Inspector General del Fondo Mundial. 22 participantes reportaron haber sido auditados por el Inspector General. Una organización identificó retos con la suspensión de la subvención, mientras se llevaron a cabo las investigaciones. Cinco organizaciones mencionaron específicamente que habían sido auditadas hace por lo menos 12 meses, y a la fecha no habían recibido el informe de auditoría.

### **Recomendaciones**

- El Fondo Mundial debe reconocer que las brechas en el flujo de los fondos constituyen una carga para los RP y SR (especialmente los de la sociedad civil que cuentan con poca flexibilidad financiera); a la vez, los RP deben reconocer los retos que se crean para los SR cuando hay demoras en los desembolsos. Los desembolsos de las subvenciones que aún faltan firmar de la Ronda 10 deben llegar rápidamente después de la firma para asegurar que los programas se puedan implementar como fueron planeados. Se deben proveer fondos adicionales amortiguadores para minimizar el riesgo de trastornos debido a las demoras en la aprobación de las actualizaciones periódicas de los programas y las solicitudes para desembolsos. Se debe proveer más flexibilidad a los Gerentes de Cartera para minimizar los trastornos en los programas esenciales mientras se resuelven problemas de la ejecución.
- La Oficina del Inspector General debe proveer directrices claras para los ejecutores sobre el proceso de auditoría, mejorar la comunicación con los ejecutores durante el proceso y entregar los informes de auditoría de manera oportuna. Estos pasos están en línea con los

valores del Fondo Mundial sobre la transparencia de información, y brindarán a los ejecutores la información necesaria para poder seguir adelante con su programación y para minimizar los trastornos.

## 2. Gestión Financiera e Informes

*“Sentimos que la gestión financiera del Fondo Mundial es muy, pero muy rígida y no toma en cuenta los asuntos a nivel de las agrupaciones locales, ni permite ajustarse a una crisis inesperada. Un ejemplo: un bus que llevaba 50 personas de la comunidad a un evento de nuestro proyecto en Goa se accidentó. 15 personas quedaron heridas y tuvimos que contratar otro bus porque no fue posible cancelar el evento. Un equipo se encargó de las personas heridas y otro logró que los demás participantes llegaran al evento. Solicitamos al RP los fondos adicionales incurridos por el accidente que tuvimos que pagar [y algunos fondos adicionales]. ¡La respuesta fue un “NO” contundente! ¿Así se controlan los fondos tan estrictamente, para que sean más importantes que la vida de la gente?” – Ejecutor, India*

Las preocupaciones sobre los requerimientos de los informes financieros surgieron como uno de los temas más urgentes que los ejecutores de las subvenciones del Fondo Mundial están enfrentando. Un 44% [31/71] de los participantes consideró que los requerimientos para los informes financieros del Fondo Mundial son un poco más complicados que los de otros donantes con quienes trabajan, y otro 25% [18/71] consideró que los requerimientos de los informes financieros son mucho más complicados que los de otros donantes. Un tema consistente que surgió fue la preocupación de que los requerimientos de los informes financieros están llegando a necesitar la microgestión, y que el tiempo invertido por personal en las solicitudes de los informes financieros está entorpeciendo la ejecución; además, la imposibilidad de modificar los presupuestos o redistribuir los fondos a los diferentes programas impide responder a las necesidades cambiantes de las comunidades en las cuales trabajan. Algunos participantes opinaron que si el Fondo Mundial entendiera mejor los contextos políticos en los cuales trabajan, podría construir más confianza con los RP y les permitiría más flexibilidad para modificar los presupuestos. Se solicitó una comunicación mayor y de doble sentido entre el Fondo Mundial y los ejecutores para facilitar una retroalimentación y la posibilidad de aportar a los cambios de procedimiento propuestos.

La mayoría de los participantes, 56% [45/81], reportó que ya había experimentado cambios en la manera en que debe informar sobre el manejo de los fondos aportados por el Fondo Mundial en el último año. De ellos, un 61% [25/41] reportó que estos cambios implicaban que los informes fueran “un poco más difíciles” que anteriormente y el 39% [16/41] reportó que no contaba con el apoyo adecuado para implementar los cambios en cuanto a los requerimientos de los informes. Respondiendo a la pregunta sobre qué tipo de apoyo necesitarán para poder implementar los nuevos requerimientos de los informes financieros, casi todos los participantes reportaron que necesitan mayor capacitación y oportunidades para el fortalecimiento de capacidades de sus equipos financieros, al igual que unas plantillas que clarifiquen y simplifiquen la implementación de los requerimientos de los informes. De los participantes que reportaron no haber experimentado cambios en la manera en que deben reportar sobre el manejo de los fondos aportados por el Fondo

Mundial, un 36% [13/36] reportó que no había recibido información adecuada, ni el apoyo necesario para poder cumplir con los requerimientos existentes de los informes financieros.

Múltiples participantes identificaron una falta de consistencia en los criterios de los informes que les solicitaron los ALF y los Gerentes de Cartera. Adicionalmente, muchos participantes expresaron su preocupación sobre el papel de los ALF, incluyendo el hecho de que los ALF no cuentan con un entendimiento profundo de los programas que se están implementando. Otras preocupaciones que emergieron sobre los ALF son: que muchas veces actúen como auditores en su enfoque sobre la gestión financiera, que sus solicitudes y el tiempo invertido en la gestión financiera in situ impidan la productividad, y que los ALF actualmente no acompañen a los ejecutores para mejorar la calidad de los informes y para evitar los errores, sino que reportan al Fondo Mundial sin involucrar a los ejecutores en el proceso.

### **Recomendaciones**

- Asegurar la consistencia de los criterios de los requerimientos de los informes financieros por los Gerentes de Cartera, los ALF y la Oficina del Inspector General (OIG). Brindar capacitación adicional para los requerimientos de gestión financiera y desarrollar plantillas unificadas y estandarizadas para los ejecutores, incluyendo a los SR.
- Involucrar a los RP como socios en el proceso del diseño de los sistemas de informe financiero; proveer procedimientos más claros sobre los mecanismos de retroalimentación para los informes financieros.
- Volver más eficiente el proceso para aprobar cambios a los presupuestos y brindar mayor flexibilidad a los RP para que puedan hacer cambios hasta un límite definido, con la intención de mantener la adaptabilidad y la capacidad de respuesta de los ejecutores a las necesidades de sus comunidades.
- Brindar capacitación adicional a los ALF sobre el contexto social en el cual trabajan los RP y los SR. Modificar los Términos de Referencia de los ALF para asegurar que trabajen como socios con los ejecutores en cuanto a la gestión financiera.

### **3. Monitoreo y Evaluación**

*“Tenemos que mantener el monitoreo y la evaluación y otras actividades para que se dirijan a la **gente** y no a los indicadores; así que puede ser útil involucrar a los ejecutores desde el nivel comunitario – con más participación significativa en el momento de la elaboración de las directrices y el marco de monitoreo y evaluación.” - Ejecutor, Moldova*

La retroalimentación sobre el monitoreo y la evaluación fue parecida en los temas a la de los informes financieros; mientras algunos RP reportaron que sintieron que los nuevos requerimientos de informes les brindaban una oportunidad para fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación, la mayoría de los participantes que aportaron observaciones reportó que estaba preocupada por el nivel de microgestión promovido por los requerimientos de los informes de monitoreo y evaluación.

Un cuarenta y dos por ciento (42%) [22/59] consideró que los requerimientos de monitoreo y evaluación exigidos por el Fondo Mundial son un poco más difíciles que los de otros donantes con quienes trabajan, mientras un veintidos por ciento (22%) [13/59] consideró que los requerimientos de monitoreo y evaluación son muchos más difíciles que los de otros donantes.

Los cambios en los requerimientos de monitoreo y evaluación también fueron de preocupación para muchos; 62% [41/66] de los participantes había experimentado cambios en los requerimientos de los informes de monitoreo y evaluación, pero apenas 52% [33/63] de ellos reportaron contar con la información adecuada y el apoyo necesario para poder implementar los nuevos requerimientos. Cuarenta y tres por ciento (43%) de los participantes opinó que los cambios en los requerimientos exigidos por el Fondo Mundial implicaron que el monitoreo y evaluación de los programas fuera un poco más difícil, y otro doce por ciento (12%) [7/61] lo consideró mucho más difícil. Del 38% [25/66] de los participantes que no habían experimentado los cambios, sólo el 52% [13/25] reportó contar con la información adecuada para poder cumplir con los requerimientos actuales de monitoreo y evaluación.

Otras preocupaciones resaltadas por los ejecutores se enfocaron en una intranquilidad sobre el hecho de que los requerimientos de monitoreo y evaluación prestan más importancia a la medición de los insumos y los productos, pero no miden los resultados más amplios y no permiten la inclusión de la información cualitativa.

#### **Recomendaciones**

- Proveer capacitación para los RP y los SR sobre la recolección de datos y la gestión de base de datos, y asegurar que en los presupuestos, o por otras oportunidades de financiamiento, exista suficiente financiamiento para asegurar un apoyo técnico continuo.
- Proveer las plantillas y la tecnología necesarias para posibilitar que los ejecutores de menos capacidad cumplan con los requerimientos efectivamente.
- Asegurar que los presupuestos contengan suficiente financiamiento para el monitoreo y la evaluación, incluyendo personal a nivel de los RP y los SR.
- Desarrollar indicadores que se enfoquen en los resultados y midan la calidad de las intervenciones; proveer apoyo para que los ejecutores puedan captar el impacto de su programación. Involucrar a los ejecutores de la sociedad civil en el proceso del desarrollo de estos indicadores.

#### **4. Actividades Programáticas**

*“Por ejemplo... cuando se implementa una capacitación con un grupo de jóvenes romas de la comunidad Roma -- esta gente es casi analfabeta – y queremos brindarles un café y un sándwich para que sea más atractivo e informal, tenemos que pedirles firmar que tomaron un café o comieron un sándwich durante el evento, y tienen que firmar los protocolos para esto. Me parece absurdo. Nunca he visto requerimientos así con ningún otro donante. Me*

*parece que estos gastos de poca importancia que son normales en el trabajo con la gente se deben tomar por supuesto. Este tipo de cosas realmente impide mucho el trabajo.” -*  
Ejecutor, Bulgaria

La preocupación más común entre los participantes en cuanto a las actividades programáticas fue la introducción de los planes de capacitación por el Fondo Mundial. El 43% [26/60] de los participantes reportó que en el último año había experimentado cambios en el número y el tipo de capacitaciones apoyadas por el Fondo Mundial que podían implementar. El proceso de aprobación para los planes de capacitación, los presupuestos reducidos para la capacitación global, y las dificultades para modificar los planes de capacitación después de recibir la aprobación fueron citados como asuntos que causan demoras e impiden la implementación de los programas. Unos pocos participantes mencionaron que por las demoras, tuvieron que cancelar algunos programas, y que se había perdido impulso, interés y hasta dinero como resultado. Algunos participantes mencionaron las dificultades para cumplir con sus planes de capacitación anuales por circunstancias fuera de su control, por ejemplo, por demoras imprevistas o por accidentes, o en algunos casos, por los mismos retos de motivar a los grupos marginados.

*“Por la subvención, el Ministerio de Salud se encarga de toda la adquisición de insumos y nosotros, como miembros de la sociedad civil, debemos distribuirlos. Nos toca asumir las metas, somos los responsables por las cifras, los indicadores, pero no adquirimos los condones ni las pruebas. Y el año pasado, en el 2011, el Ministerio de Salud no procuró nada porque cambiaron todos los sistemas etc., entonces para nosotros es muy preocupante - estamos trabajando con otros condones, pidiendo donaciones y solicitando ayuda de otras organizaciones, rebuscando dinero etc., pero no es lo suficiente... Si se tiene que responder por los indicadores y poder trabajar y no se cuenta con los condones ni las pruebas, es una situación muy difícil.” –* Ejecutor, Ecuador

Los asuntos relacionados con la gestión de adquisiciones y suministros también fueron identificados como problemáticos por algunos ejecutores. Estos cambios se relacionaron, por ejemplo, con la implementación del plan de aseguramiento de calidad y asuntos relacionados con la gestión de adquisiciones y suministros de medicinas, las provisiones para laboratorios y otros. La mayoría de los participantes, 54% [32/59], reportó haber experimentado escasez de insumos esenciales y/o de los equipos que se proveen a través del apoyo del Fondo Mundial. De ellos, algunos mencionaron que los desafíos tenían su origen en problemas con el aprovisionamiento por parte de los RP gubernamentales que son los designados para implementar toda la gestión de adquisiciones y suministros. Los ejecutores de la sociedad civil deben cumplir con ciertos indicadores con relación a la distribución de los suministros y artículos de consumo (ej: condones, pruebas de VIH, jeringas, ARVs, CD4, tratamiento para enfermedades oportunistas e ITS), pero en muchos casos no pueden cumplir con este mandato por los desafíos que se presentan en el trabajo con RP gubernamentales; en algunos casos se ha visto la necesidad de buscar donaciones, intercambiar las provisiones con otras organizaciones, y ofrecer a los clientes insumos de baja calidad, y aún así se debe responder al Fondo Mundial por el incumplimiento de las metas.

## **Recomendaciones**

- Permitir una flexibilidad en la modificación de los planes anuales de capacitación para facilitar la respuesta de los ejecutores a las necesidades y las circunstancias cambiantes. Volver más eficiente el proceso de revisión del presupuesto de los planes de capacitación para evitar las demoras en las actividades programáticas.
- Bajar el énfasis en los números de personas capacitadas y hacer más énfasis en la calidad de las capacitaciones.
- Reconocer los desafíos adicionales que enfrentan los ejecutores que trabajan en los contextos políticos difíciles o que trabajan con grupos vulnerables y marginalizados, y asegurar que haya suficiente flexibilidad para poder responder a las necesidades cambiantes.
- Asegurar que los RP responsables de las adquisiciones y suministros estén suficientemente provistos para sostener un flujo consistente y confiable de los suministros a los RP y SR.
- Reconocer los retos que enfrentan las organizaciones responsables de la distribución pero no de la adquisición de los suministros y los artículos de consumo, y asegurar que las partes responsables para la adquisición sean las que deben rendir las cuentas. Considerar la posibilidad de permitir a los ejecutores de la sociedad civil ser los responsables de la adquisición en los países donde se hayan presentado dificultades con los RP gubernamentales.

## **5. Gestión de Riesgo**

*“La gestión de riesgo es un concepto nuevo para los socios de los países receptores. La mayoría realmente no está consciente del significado. Por lo que he visto, es el ALF quien hace las valoraciones de riesgo por parte de la Secretaría. Esto no ayuda ni fortalece la habilidad del RP/SR para entender, ni para practicar la gestión de riesgo.” - Ejecutor, Internacional*

Las respuestas cualitativas de los participantes en cuanto a cómo el Fondo Mundial debe gestionar el riesgo del fraude y la malversación de los fondos fueron las más diversas. Algunos promovieron una política de tolerancia cero en los casos de fraude y la discontinuación de los fondos, mientras otros promovieron la idea de asegurar la continuidad de los fondos durante el proceso de investigación y que los sancionados sean exclusivamente los que hayan cometido el fraude, como en el caso en que el fraude esté identificado por el SR pero no por el RP, o cuando el fraude sea cometido por algunos individuos dentro de una organización. En cuanto a la acción correctiva, mientras algunos recomendaron sanciones severas para los culpables del fraude, incluyendo la suspensión, la presentación de cargas penales y civiles, y la divulgación pública de los nombres, otros advirtieron que las pruebas deben ser incontrovertibles y que los ejecutores deben contar con la oportunidad de compartir toda la evidencia antes de que se tomen decisiones. Un ejecutor emitió una advertencia especial para que haya un tratamiento diferenciado entre los ejecutores de la sociedad civil y los ejecutores gubernamentales, especialmente en el caso del fraude:

*“¿Y qué pasa cuando ocurre el fraude? El gobierno no se va a quebrar. Y una organización de la sociedad civil sí se quebrará. Sufrirá un colapso si el fraude ocurre... Si tiene todos los sistemas implementados y el fraude ocurre, la sociedad civil no debe pagar eso. El gobierno lo puede pagar, pero la sociedad civil no.”* – Ejecutor, Internacional

Algunos participantes reportaron que el Fondo Mundial debe implementar estándares universales para los ejecutores en cuanto a la gestión de riesgo, mientras otros promovieron una perspectiva más matizada capaz de abordar las complejidades y los contextos diferentes dentro de los países. Para fortalecer la rendición de cuentas de los ejecutores, algunos participantes recomendaron que debe haber una mayor claridad, de antemano, sobre las expectativas y los requerimientos del Fondo Mundial, para evitar instancias de error o fraude. Otros promovieron la idea de que el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de mayores oportunidades de asumir papeles de liderazgo dentro de la gestión de las subvenciones, puede mejorar su rendición de cuentas.

*“El sistema actual indica un esfuerzo para lograr un ambiente completamente libre de riesgo, y en relación a esto, en el trabajo con las Organizaciones de Base Comunitaria (OBCs) y en los ambientes políticos en los cuales trabajamos siempre va a haber riesgo. Se deben tomar las debidas precauciones, pero ¿cuántas? ¿Y hasta qué punto? Donde se nota que las debidas precauciones extremas tienen un impacto negativo sobre el rendimiento.”* – Ejecutor, India

Por último, algunos participantes de la encuesta recomendaron que el Fondo Mundial debe mirar más allá del riesgo financiero en el momento de definir la gestión de riesgo, y debe incluir el reconocimiento de los riesgos que asumen los ejecutores, como son los riesgos políticos, culturales, y económicos, además de los riesgos específicos que implica el trabajo con las comunidades extremadamente vulnerables y marginalizadas.

### **Recomendaciones**

- Incluir unas medidas más allá del riesgo financiero en el nuevo marco de gestión de riesgo. Implementar un marco de gestión de riesgo diseñado para abordar las diferencias culturales y de contextos políticos entre y dentro de los diferentes países.
- Diferenciar entre la sociedad civil y el gobierno cuando se determinen acciones correctivas y sanciones, y desde el marco global de gestión de riesgo. Diseñar el marco de gestión de riesgo para que se tomen en cuenta las diferentes capacidades y las necesidades de los ejecutores de la sociedad civil.
- En el momento de realizar acciones contra el fraude, tener cuidado de no sancionar a los ejecutores o a los países que no hayan actuado de manera incorrecta. Motivar la detección del fraude y a las personas para que denuncien posibles fraudes.
- Considerar la creación de un comité de vigilancia independiente para determinar la validez de los alegatos de fraude.

## 6. Gestión de Relaciones

*“Conozca a sus receptores personalmente, no sólo a través del papel. Enséñeles sus derechos y sus obligaciones como receptores de las subvenciones.” - Ejecutor, Kyrgyzstan*

Un buen número de los participantes reportó que tenía mejores relaciones con los Gerentes de Cartera en el último año; esto lo atribuyeron a una mayor comunicación, un mejor entendimiento de los problemas dentro del país, y más velocidad en las respuestas a los retos. Varios participantes reportaron mejores relaciones con los ALF, como resultado de la participación de estos en las reuniones con los actores claves y un cambio en la forma como se ven, más como socios. No obstante, la mayoría de la retroalimentación sobre las relaciones con los ALF fue negativa. Los problemas de relación más comunes que surgieron eran entre los ejecutores y los ALF, que ya se mencionaron en otras secciones de este informe. Algunas organizaciones mencionaron que su personal siente que la forma en que los ALF se dirigen a ellos podría mejorarse; algunos mencionaron la percepción de que son tratados como si hubiesen cometido fraude, sin contar con evidencia o denuncias.

Una de las preguntas que se hizo a los participantes de la encuesta fue a quién se recurre para buscar apoyo cuando se experimentan desafíos relacionados con la implementación de las subvenciones del Fondo Mundial. El porcentaje más alto, 28% [33/117], respondió que a los RP, seguido por el 17% [20/117] que recurre a los Gerentes de Cartera. El 15% [17/117] de los participantes recurre a los MCP y otro 15% [17/117] a los Socios Técnicos. Sólo el 9% [11/117] reportó recurrir a los ALF, lo cual indica que se puede mejorar aún más la relación entre los ejecutores y los ALF.

También fueron resaltados algunos desafíos entre los RP y los SR. Un RP mencionó que los SR con los cuales trabaja atribuyeron los nuevos requerimientos de informes del Fondo Mundial equivocadamente a ellos, lo que resultó en algunas dificultades en el trabajo conjunto. Algunos SR y RP de la sociedad civil citaron los desafíos de transparencia y la rendición de cuentas en cuanto a sus relaciones con los RP que no son de la sociedad civil; y en transmitir su retroalimentación al Fondo Mundial. Varios SR mencionaron el deseo de mejorar la comunicación y retroalimentación entre los SR y la Secretaría del Fondo Mundial, y los mecanismos para colaboración y comunicación entre los países y las regiones para poder intercambiar lecciones aprendidas y mejores prácticas.

### **Recomendaciones**

- Redefinir los roles y las responsabilidades de los ALF para asegurar que actúen más como socios con los ejecutores.
- Seguir construyendo las relaciones entre los Gerentes de Cartera y los ejecutores y proveer mecanismos para una comunicación de doble vía. Crear más oportunidades para el fortalecimiento de las relaciones, la retroalimentación y la comunicación entre SR y los Gerentes de Cartera.
- Seguir proveyendo oportunidades para que los ejecutores puedan educar a los Gerentes de Cartera y a los ALF sobre los contextos culturales y políticos en los cuales trabajan.

- Proveer plataformas virtuales para la colaboración y comunicación entre los ejecutores de la sociedad civil.

## **7. Otros Retos**

Fuera de las categorías marcadas para la retroalimentación de este informe, surgieron algunos desafíos adicionales en áreas fuera del alcance de esta investigación. A continuación, se resumen brevemente los desafíos mencionados.

### **a. MCP**

Al igual que como se resaltó en el informe del HLP, hay una preocupación común a todos los ejecutores sobre el estado de los MCP. Estas preocupaciones fueron mencionadas por múltiples participantes de las diferentes regiones. Principalmente, se trata del potencial de la sociedad civil para participar en los MCP de manera significativa cuando son dominados por los ministerios del gobierno, y en general de la constitución de los MCP. Otros desafíos mencionados incluyen asuntos de transparencia en los procesos de elección del MCP y preocupaciones sobre la falta de cumplimiento de los mandatos por los MCP, y sobre la imposibilidad de participar allí en un diálogo significativo sobre los asuntos que enfrentan los ejecutores de las subvenciones del Fondo Mundial.

#### ***Recomendaciones***

- Proveer más supervisión de los objetivos y las actividades del MCP e incrementar la implementación de los requerimientos actuales sobre los procesos de elección de los MCP.
- Asegurar que la sociedad civil tenga una representación significativa y que sea capaz de participar plenamente junto con el gobierno. Trabajar para asegurar que los miembros del MCP tengan un conocimiento profundo y la capacitación relevante sobre los asuntos que enfrentan los ejecutores del Fondo Mundial.
- Redefinir el mandato de los MCP para fortalecer su supervisión de la programación de los ejecutores y proveer el apoyo necesario para fortalecer a los ejecutores en cuanto a la rendición de cuentas y la prevención del fraude.

### **b. Financiamiento para el personal adecuado**

*La limitación en la proporción de fondos que se puede asignar para personal limita la habilidad de los ejecutores para la contratación y el monitoreo y evaluación del personal. Se nos dijo que el costo de la gerencia, incluyendo al personal, no puede pasar el 20% del presupuesto, entonces tuvimos que ser muy estrictos en relación con el número de personal. El nivel de salario en la propuesta implica que ha sido muy difícil contratar personal titulado y es un reto enorme.” - Ejecutor, Vietnam*

Algunos participantes mencionaron las dificultades específicas en la provisión de apoyo económico al personal. Los límites establecidos para los gastos de personal no permiten a algunos ejecutores contratar el personal titulado, lo que trae como resultado escasez de personal y requiere que el personal contratado para ejecutar los programas termine invirtiendo su tiempo cada vez más en la gerencia financiera y el monitoreo y la evaluación.

#### ***Recomendaciones***

- Asegurar que los límites establecidos para personal en los presupuestos no impidan la ejecución, permitiendo que los presupuestos reflejen costos realistas para el personal.

#### **c. Apoyo del Gobierno**

Un hilo conductor entre los participantes fue el agradecimiento al Fondo Mundial por la provisión de financiamiento, permitiendo así a los países responder y prevenir el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, además de reconocer que no podrían haber progresado tanto sin el apoyo del Fondo Mundial. Una preocupación expresada es la falta de recursos gubernamentales sostenibles para complementar o reemplazar las subvenciones del Fondo Mundial si el financiamiento se llegara a reducir o perder; otra preocupación es que sin el Fondo Mundial presionando, algunos gobiernos simplemente no canalizarán los fondos necesarios para la prevención de las enfermedades.

#### ***Recomendaciones***

- Antes de reducir los fondos de los países considerados de renta media se debe asegurar el compromiso del gobierno para sostener la financiación.
- Donde sea posible, proveer ayuda a los ejecutores para conseguir otras fuentes de financiamiento, ya sea por mecanismos innovadores de financiamiento o por donantes alternativos.

## Conclusión

*“La contra-burocracia ignora el principio central de la teoría del desarrollo: que los programas de desarrollo que se pueden medir de la manera más precisa y fácil son los que menos transforman, y que los programas más transformadores son los que menos se pueden medir.”*

-Andrew Natsios, *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*,  
Centro para el Desarrollo Global, 2010

Mientras el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria está enfrentando desafíos inmensos, existe a la vez una oportunidad crítica para asegurar que las medidas que se implementaron contra el fraude y para reducir el riesgo no resulten en una burocracia aumentada y rigidez; al contrario, deben servir para fortalecer a la sociedad civil a través de mayores oportunidades de participación y la construcción del sentido de propiedad de los programas. Aún hay pocas pruebas que demuestren que al asignar recursos adicionales a las medidas de anti-corrupción de hecho se reduzca la corrupción, pero sí existe una evidencia amplia anecdótica para comprobar que estas medidas impiden la ejecución y ahogan la innovación. La evidencia presentada en este informe debe servir como una advertencia al Fondo Mundial para que en su búsqueda de gestionar mejor el riesgo no ponga en peligro la calidad del trabajo en el terreno, y no olvide las cuestiones de derechos humanos.

El Fondo Mundial tiene una oportunidad no sólo de cambiar la manera en que gestiona el riesgo, sino también de asegurar que se mantenga igual que siempre su relevancia, su innovación y el impacto que genere. El Fondo Mundial debe buscar el equilibrio entre la rendición de cuentas y la flexibilidad que promueva y sostenga un trabajo de desarrollo significativo. En esta búsqueda por el equilibrio ideal, el Fondo Mundial debe depender de la sabiduría de los que son más cercanos al trabajo, los ejecutores de la sociedad civil, para crear juntos los procedimientos y procesos que mejor puedan satisfacer las necesidades de sus comunidades únicas. Involucrando a los ejecutores de la sociedad civil en el proceso del diseño de los requerimientos de la gestión financiera, el monitoreo y la evaluación, la ejecución de los programas y la gestión del riesgo, el Fondo Mundial fortalecerá las capacidades de la sociedad civil para llevar adelante su trabajo en los años venideros.

### Anexo 1: Países Examinados

Country	No. of Respondents
Argentina	3
Armenia	2
Azerbaijan	2
Bolivia	2
Bulgaria	1
Burkina	1
Cambodia	3
Columbia	1
Cote d'Ivoire	2
Cuba	1
Dominican Republic	1
Ecuador	4
El Salvador	1
Georgia	1
Guatemala	3
Haiti	1
Honduras	1
India	5
Indonesia	1
Kazakhstan	1
Kenya	4
Kyrgyz Republic	5
Malawi	1
Malaysia	2
Mexico	1
Moldova	3
Mongolia	1
Mozambique	1
Myanmar/ Burma	3
Nicaragua	1
Nigeria	1
Pakistan	1
Paraguay	1
Peru	2
Russia	5
Rwanda	1
Senegal	1
Suriname	2
Tajikistan	1

Country	No. of Respondents
Tanzania	1
Thailand	1
Trinidad & Tobago	1
Ukraine	6
Uruguay	1
Uzbekistan	3
Vietnam	1
Zimbabwe	3
Other: International	8